

III. Тенденції розвитку муніципального права

DOI: 10.33498/opus-2020-10-097



Наталя Мішина

докторка юридичних наук, професорка,
професорка кафедри конституційного права
Національного університету “Одеська юридична академія”
(Одеса, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2357-3384>
mishyna@ukr.net

Катерина Головка

докторка юридичних наук,
завідувачка відділу
економіко-правових досліджень
Причорноморського науково-дослідного інституту
економіки та інновацій
(Одеса, Україна)
k.v.mozharovska@gmail.com



УДК 342.553:328.34

ТЕНДЕНЦІЇ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

АНОТАЦІЯ. Завдяки реалізації актів муніципального законодавства в Україні відбувається подальша демократизація державного й суспільного життя. Наявність низки світових і європейських муніципальних стандартів не лише свідчить про те, що Україна цілком справедливо приділяє значну увагу постійному вдосконаленню законодавства про місцеве самоврядування, а й окреслює нові горизонти в цьому напрямі та підкреслює надзвичайну важливість роботи над постійним удосконаленням муніципального права. Євроінтеграційні прагнення України також змушують приділяти увагу питанням, які можуть бути найбільш швидко й ефективно вирішені саме органами місцевого самоврядування, а не центральними органами державної влади. Це пояснює значну увагу до процесів децентралізації публічної влади, до прагнення послідовно втілити принцип субсидіарності у правову реальність сьогодення.

Теза щодо необхідності застосування кодифікації для впорядкування муніципального права України не є новою, адже доцільність прийняття Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (інакше кажучи, Муніципального кодексу України) є предметом наукового та практичного дискурсу з 2000-х років. Однак

© Наталя Мішина, Катерина Головка, 2020

можливості застосування кодифікації до інших актів муніципального законодавства України в юридичній літературі майже не аналізувалися. Вирішення зазначеної проблеми щодо до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (Закон) відкриває широкі можливості для постійного вдосконалення національного муніципального права як за сутнісними, так і за формальними ознаками. Отже, дослідження можливих напрямів застосування кодифікаційної діяльності щодо Закону є важливим для нормотворчості.

Метою статті є виявлення перспективних напрямів кодифікації положень муніципального законодавства у межах чинного Закону.

За підсумками проведеного дослідження авторки аргументували недоцільність як підвищення рівня галузевої кодифікації муніципального законодавства України, так і здійснення його рекодифікації (“надкодифікації”).

Доведено відсутність потреби у розробленні та прийнятті Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України). Рекомендовано під час проведення кодифікації муніципального законодавства України віддати перевагу здійсненню інституційної кодифікації через подальше вдосконалення Закону. Цей висновок аргументовано прикладами з національної та зарубіжної практики правової регламентації місцевого самоврядування, а також результатами аналізу проекту Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України).

До напрямів укрупнення тексту Закону слід віднести такі перспективні інституційні кодифікації: а) положень про статус депутатів місцевих рад, старост і сільських, селищних, міських голів; б) місцевого самоврядування у столиці – місті Києві; в) положень про загальні збори громадян за місцем проживання; г) подальше угруповання положень про органи самоорганізації населення. Перспективи подальших досліджень полягають у розробленні відповідних законопроектів про внесення змін і доповнень до аналізованого нормативно-правового акта.

Ключові слова: систематизація муніципального права України; кодифікація муніципального права України; муніципальне законодавство України; інституційна кодифікація; місцеве самоврядування.

Муніципальне право України бурхливо розвивається з моменту проголошення незалежності. Триваюча майже відтоді муніципальна реформа (реформа місцевого самоврядування) потребує не тільки доктринального, а й правового забезпечення, тому кількість актів муніципального законодавства постійно зростає, одночасно вони стають більш сутнісними та детальнішими за змістом.

Завдяки реалізації актів муніципального законодавства в Україні відбувається подальша демократизації державного й суспільного життя. Наявність низки світових і європейських муніципальних стандартів не лише свідчить про те, що наша країна цілком справедливо приділяє значну увагу постійному вдосконаленню законодавства про місцеве самоврядування, а й окреслює нові горизонти у цьому напрямі та підкреслює надзвичайну важливість роботи над удосконаленням муніципального права. Євроінтеграційні прагнення України також змушують приділяти увагу питанням, які можуть бути найбільш швидко й ефек-

тивно вирішені саме органами місцевого самоврядування, а не центральними органами державної влади. Це пояснює значну увагу до процесів децентралізації публічної влади, до прагнення послідовно втілити принцип субсидіарності у правову реальність сьогодення.

Теза щодо необхідності застосування кодифікації для впорядкування муніципального права України не є новою, адже доцільність прийняття Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (інакше кажучи, Муніципального кодексу України) є предметом наукового та практичного дискурсу з 2000-х років. Однак можливості застосування кодифікації до інших актів муніципального законодавства України в юридичній літературі майже не аналізувалися. Розв'язання зазначеної проблеми щодо Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (далі – Закон)¹ відкриває широкі можливості для постійного вдосконалення національного муніципального права як за сутнісними, так і за формальними ознаками. Отже, дослідження можливих напрямів застосування кодифікаційної діяльності щодо Закону є важливим для нормотворчості.

Питання необхідності кодифікації муніципального законодавства України майже не знайшли свого відбиття у національній юридичній літературі, за певними винятками². Що ж до теоретичного підґрунтя дослідження питань систематизації муніципального права загалом, то слід відзначити напрацювання В. Федоренка³ і Н. Кошіль⁴. Отже, поки що питання стану кодифікації муніципального права України та подальших напрямів її здійснення залишаються малодослідженими. Також варто підкреслити, що після прийняття Виборчого кодексу України актуалізувалася проблема оцінки достатності та повноти проведеної кодифікації у частині місцевих виборів.

Метою дослідження є виявлення перспективних напрямів кодифікації положень муніципального законодавства у межах чинного Закону.

Кодифікація є доволі складним юридичним явищем, яке викликає значну кількість суперечок, теорій, ідей, пропозицій. Варто запропонувати вважати, що кодифікація муніципального права України – це вид його офіційної нормотворчої систематизації, яка передбачає прийняття цілісних, укрупнених зведених нормативно-правових актів на загальнодержавному рівні (наприклад, Закону) та на місцевому рівні (наприклад, деяких статутів територіальних громад).

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 01.09.2020).

² Катерина Головка, *Систематизація муніципального законодавства: український досвід* (Гельветика 2019); О Чумакова, ‘Напрямки розвитку конституційно-правової основи місцевого самоврядування в Україні’ (2008) 1 Державне будівництво <http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2008_1_67> (дата звернення: 01.09.2020).

³ В Федоренко, *Система конституційного права України: теоретико-методологічні аспекти* (Ліра 2009).

⁴ Н Кошіль, *Систематизація конституційного законодавства України* (Гельветика 2017).

Варто підкреслити, що здійснення кодифікації муніципального права України значно ускладнюється тим, що досі немає уніфікованого доктринального підходу до нормотворчості в частині застосування однієї з теорій про природу місцевого самоврядування (громадської, державницької або теорії муніципального дуалізму). Слід рекомендувати послідовне дотримання у процесі здійснення кодифікації муніципального права теорії муніципального дуалізму, що сприятиме подальшому вдосконаленню муніципального законодавства України у напрямі його доктринальної єдності.

Яскравим прикладом застосування цієї теорії є цитата з праці Б. Калиновського: 'Ми вважаємо, <...> що в реаліях українського державного будівництва <...> муніципальна влада не існує виокремлено, її реалізація тісно пов'язана зі здійсненням державної виконавчої влади на місцях'⁵, який відносить себе до прихильників теорії муніципального дуалізму. Крім того, свідчення про справедливість цієї теорії на сучасному етапі муніципальної реформи в Україні можна знайти у працях М. Баймуратова⁶, О. Батанова⁷, П. Любченка⁸, Н. Мішиної⁹ та інших учених.

Відзначена тенденція щодо відсутності уніфікованого доктринального підходу до нормотворчості особливо негативно впливає на положення Закону.

Прийняття проекту Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України) (далі – Проект)¹⁰ означало б не лише здійснення рекодифікації муніципального законодавства, яка сама собою є складнішою, аніж його кодифікація, а й реалізацію одного з найбільш складних видів рекодифікації – укрупненої рекодифікації ("надкодифікації"). Слід зауважити, що нині немає потреби у Кодексі законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципальному кодексі України), а тому перспективи інституційної кодифікації стосуються переважно подальшого укрупнення чинного Закону.

Однією із перспективних інституційних кодифікацій може стати кодифікація у чинний Закон як окремого розділу положень про статус депутатів місцевих рад, старост і сільських, селищних, міських голів. У Проекті міститься низка положень про статус депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів. Слід всіляко вітати спробу

⁵ Богдан Калиновський, *Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку* (Нілан-ЛТД 2016) 14.

⁶ М. Баймуратов, 'Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України' в Погорілко В та Фрицький О (ред), *Муніципальне право України: підручник* (Юрінком Інтер 2001) 247–8.

⁷ О. Батанов, *Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики* (Юридична думка 2010) 123–32.

⁸ П. Любченко, *Муніципальне право України: навчальний посібник* (ФІНН 2012) 145–7.

⁹ Н. Мішина, 'Муніципальна реформа в Україні: стан і перспективи' (2018) 4 *Право України* 126–39.

¹⁰ Проект Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України) від 13 грудня 2000 р. № 6287 <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=9491> (дата звернення: 01.09.2020).

кодифікувати положення цього важливого інституту муніципального права, однак навряд чи доцільним буде кодифікувати відповідні норми у межах Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні. А ось у межах чинного Закону це буде цілком доречним.

Проект містить відповідні норми у розділі II “Статус депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”. Він майже повністю відтворював норми чинного на час розроблення Проекту Закону України “Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів”¹¹ у частині статусу депутатів місцевих рад і положення Закону України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”¹². Можна навіть стверджувати, що у частині цих положень у межах Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні відбулася їхня консолідація з іншими нормами, що регулюють суспільні відносини щодо місцевого самоврядування. Нині питання статусу депутатів місцевих рад регламентує Закон України “Про статус депутатів місцевих рад”¹³, а питання статусу сільських, селищних, міських голів – Закон.

Враховуючи кодифікований характер Закону, слід рекомендувати доповнити його відповідною главою. Її доцільно розмістити у розділі II “Організаційно-правова основа місцевого самоврядування в Україні” як главу 1.

Главою 2 доцільно вважати главу, яка нині йде під номером 5 у цьому розділі – “Порядок формування, організація роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування”; главою 3 – яка нині йде під номером 1 – “Повноваження сільських, селищних, міських рад”; главою 4 – яка нині йде під номером 2 – “Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад”; главою 5 – яка нині йде під номером 4 – “Повноваження районних і обласних рад”.

Наступним перспективним для кодифікації інститутом муніципального права у межах Закону є інститут місцевого самоврядування у столиці нашої держави.

Закон містить згадку про особливості місцевого самоврядування у столиці лише у розділі V “Перехідні положення”, у п. 1 якого зазначено, що “положення цього Закону є основою для розробки та прийняття інших законодавчих актів про місцеве самоврядування в Україні, а також законів про міста Київ і Севастополь”¹⁴.

¹¹ Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів: Закон України від 4 лютого 1994 р. № 3949-XII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3949-12>> (дата звернення: 01.09.2020).

¹² Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від 7 грудня 1990 р. № 533-XII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text>> (дата звернення: 01.09.2020).

¹³ Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>> (дата звернення: 01.09.2020).

¹⁴ Про місцеве самоврядування в Україні (н 1).

Щодо міста Севастополя положення Закону конкретизовано не було, а ось щодо столиці – через два роки після набуття чинності аналізованим Законом Верховною Радою України було ухвалено Закон України “Про столицю України – місто-герой Київ”¹⁵. Навряд чи варто оминати його увагою, вирішуючи питання щодо перспективних інститутів муніципального законодавства, які доцільно кодифікувати в межах найбільш ґрунтовного кодифікаційного акта галузі муніципального законодавства.

Очевидно, цю думку поділяли автори Проекту, адже він містить розділ X “Особливості виконання містом-героєм Києвом столичних функцій та здійснення місцевого самоврядування в місті Києві” (Особлива частина, Книга друга “Організаційно-правові основи місцевого самоврядування”).

Проектуючи аналізований кодифікаційний акт, автори, як і у попередніх випадках, взяли до уваги чинне законодавство з цього питання, а саме Закон України “Про столицю України – місто-герой Київ”. Відповідно, структура цього документа та розділу X “Особливості виконання містом-героєм Києвом столичних функцій та здійснення місцевого самоврядування в місті Києві” є доволі схожою. На підставі їхнього зіставлення слід підтримати інституційну кодифікацію положень про столицю України – місто-герой Київ у межах такого кодифікованого акта, як Закон, а не у Кодексі законів про місцеве самоврядування в Україні. У зв’язку з тим, що у Законі України “Про столицю України – місто-герой Київ” ідеться як про місцеве самоврядування, так і про місцеве управління, відповідні норми доцільно розмістити наприкінці Закону, доповнивши його останнім розділом під назвою “Особливості здійснення місцевого самоврядування та місцевого управління у столиці України – місті-герої Києві”.

Перспективним напрямом кодифікації муніципального права у межах чинного Закону слід вважати і збільшення у ньому питомої ваги положень про органи самоорганізації населення, адже у Проекті міститься низка положень про порядок формування та функціонування органів самоорганізації населення. Слід заохочувати спроби кодифікувати положення цього важливого інституту муніципального права, особливо в межах чинного Закону.

Нині більшість норм про створення та діяльність органів самоорганізації населення на загальнодержавному рівні згруповано в Законі України “Про органи самоорганізації населення”¹⁶. Таким чином, у 2001 р. прийняття не підзаконного акта, а Закону України стало вагомим чинником, щоб привернути увагу до будинкових, вуличних, квартальних тощо комітетів (органів самоорганізації населення), щоб активізувати діяль-

¹⁵ Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15 січня 1999 р. № 401-XIV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14#Text>> (дата звернення: 01.09.2020).

¹⁶ Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 р. № 2625-III <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>> (дата звернення: 01.09.2020).

ність комітетів, що існують, та сприяти утворенню дедалі нових і нових комітетів. А включення цих положень до кодифікаційного акта муніципального законодавства – до Закону – стане наступним кроком у підвищенні важливості активізації формування та функціонування цього факультативного елемента системи місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що Закон України “Про органи самоорганізації населення” є доволі старим, адже він датується 2001 р. Він зазнавав змін та доповнень лише двічі – у 2002 р. та у 2018 р. Але головне, у зв’язку з чим доцільним є комплексний перегляд його норм, – це впровадження інституту старост. Тісний зв’язок і співпраця старост із будинковими, вуличними, квартальними тощо комітетами робить нагальним концептуальне переосмислення та комплексний перегляд положень цього нормативно-правового акта, а не “точкове” внесення до нього мінімально необхідних змін і доповнень.

Тісний зв’язок між такими інститутами муніципального права в Україні, як інститут органів самоорганізації населення та інститут загальних зборів громадян за місцем проживання, дає підстави рекомендувати у разі внесення до кодифікаційного акта положень про органи самоорганізації населення включити до цього ж документа і положення про загальні збори громадян за місцем проживання. Адже органи самоорганізації населення – будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів тощо – утворюються на, відповідно, будинкових, вуличних, квартальних загальних зборах, загальних зборах мікрорайонів тощо. Варто також зауважити, що у чинному законодавстві України на загальнодержавному рівні надто багато уваги приділяється саме загальним зборам громадян за місцем проживання, інколи увага зовсім не звертається на конференції представників. Це істотно обмежує сферу застосування цього інституту прямої демократії, адже вже на рівні значної за довжиною вулиці, а також кварталу, мікрорайону доволі важко не тільки організувати, а й провести загальні збори громадян за місцем проживання. “На допомогу” приходять конференції представників – спочатку на невеликих ділянках проводяться загальні збори громадян за місцем проживання, які делегують представників на конференції, а потім, другим етапом, проводяться вже конференції представників. Це є особливо зручним у холодну пору року, коли відсутність великого приміщення для проведення загальних зборів громадян за місцем проживання може стати на заваді застосуванню цього інституту безпосередньої демократії.

Крім того, на загальних зборах громадян за місцем проживання (або на конференціях їхніх представників) обирається персональний склад органів самоорганізації населення, приймаються концептуальні рішення, які потім реалізують органи самоорганізації населення. Також

органи самоорганізації населення звітують про свою роботу саме загальним зборам громадян за місцем проживання (конференціям представників).

Таким чином, до перспективних інституційних кодифікацій норм муніципального права слід віднести також і включення до чинного Закону як окремого розділу положень про загальні збори громадян за місцем проживання. Враховуючи їхній тісний зв'язок із органами самоорганізації населення, ці два розділи слід розмістити поряд, один за одним. Першим має йти розділ про загальні збори громадян за місцем проживання, тому що ця форма місцевої демократії є проявом прямої (безпосередньої) демократії, на відміну від органів самоорганізації населення. До того ж, як було зазначено вище, саме органи самоорганізації населення не можуть утворюватися та функціонувати без періодичного проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, а не навпаки.

Така кодифікація буде тим більш доречною, що наразі у Законі загальним зборам громадян за місцем проживання приділено зовсім небагато уваги, а ще менше уваги – конференціям представників територіальних громад.

Отже, навіть із назвою аналізованого інституту виникають певні непорозуміння: з огляду на Закон, це і “загальні збори”, і “загальні збори громадян”, і “загальні збори громадян за місцем проживання”. І це тільки невелика частина проблеми, яка здебільшого полягає в тому, що положень Закону не досить для проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, та, здійснюючи інституціональну кодифікацію норм муніципального законодавства про загальні збори, необхідно застосовувати ще й інші джерела муніципального законодавства України. Саме так і зробили автори Проекту – він містить розділ VI “Загальні збори громадян за місцем проживання” (Особлива частина, Книга друга “Організаційно-правові основи місцевого самоврядування”).

Варто відзначити, що в Україні і досі проголошуються ідеї щодо необхідності прийняття Муніципального кодексу. Так, на сучасному етапі активно обговорюється реформа щодо децентралізації публічної влади. Під час виступу на круглому столі “Децентралізація. Погляд місцевої влади” в Інституті Горшеніна Житомирський міський голова С. Сухомлин висловився на користь того, що перед внесенням змін до Основного Закону слід затвердити Муніципальний кодекс¹⁷.

Відсутність національного досвіду у цій сфері привертає увагу до необхідності пошуку відповідного зарубіжного досвіду.

¹⁷ Перш ніж вносити зміни до Конституції, слід прийняти Муніципальний кодекс, – мер Житомира (LB.ua) <https://lb.ua/news/2020/02/18/450237_prezhde_vnosit_izmeneniya.html> (дата звернення: 01.09.2020).

Звертаючись до зарубіжного досвіду кодифікації муніципального законодавства на загальнодержавному рівні, слід відзначити, що документи з назвою “Муніципальний кодекс” у світовій практиці майже відсутні.

Жодна з демократичних країн “зі стажем” не має таких нормативно-правових актів. Так, у Сполученому Королівстві Великої Британії і Північної Ірландії майже так само, як і в Україні, кодифікований характер має основний Акт Парламенту, на підставі якого у 1970-х роках відбулася найбільш масштабна муніципальна реформа¹⁸. Хоча у складі законодавства є й інші Акти Вестмінстерського Парламенту про муніципальне управління, навіть з аналогічними назвами, вони не вважаються такими, що мають кодифікований характер¹⁹. У США кодифікований характер мають здебільшого акти окремих муніципалітетів – більшість із них прийняло Кодекси ордонансів²⁰.

Однією із країн, де діє кодифікований документ, близький за назвою до Кодексу законів про місцеве самоврядування (Муніципальний кодекс) є Грузія.

Перший Кодекс про місцеве самоврядування Грузії було прийнято 5 лютого 2014 р. Відповідно до ст. 1

цей Закон визначає правові підстави для здійснення місцевого самоврядування, повноваження органів місцевого самоврядування, порядок їх створення та діяльності, фінансів, майна, відносини з громадянами, органами державної влади та юридичними особами публічного та приватного права, а також правила здійснення державного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування і прямого державного управління²¹.

Як впливає із наведеного, Кодекс є не набагато більш детальним, аніж Закон.

Фахівці з грузинського муніципального права характеризують цей акт таким чином: новий органічний закон – Кодекс самоврядування, прийнятий у 2014 р., консолідував окремі закони, що існували раніше, включаючи Закон про столицю Грузії – Тбілісі, Закон про власність місцевих муніципалітетів і Закон про державний нагляд за органами місцевого самоврядування та модернізував їх до органічного закону. Однією з важливих новинок Кодексу про самоврядування було те, що він дозволяв обирати представницькі та виконавчі органи – гамгебелі/міського голову

¹⁸ Local Government Act 1972 <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/70/contents>> (accessed: 01.09.2020).

¹⁹ Наприклад: Local Government Act 2000 <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/contents>> (accessed: 01.09.2020).

²⁰ Code of Ordinances. Municipality of Anchorage <https://library.municode.com/ak/anchorage/codes/code_of_ordinances> (accessed: 01.09.2020); Code of Ordinances. Mount Vernon, TX <https://library.municode.com/tx/mount_ernon/codes/code_of_ordinances> (accessed: 01.09.2020); Code of Ordinances. Rockville, MD <https://library.municode.com/md/rockville/codes/code_of_ordinances> (accessed: 01.09.2020).

²¹ Кодекс о местном самоуправлении Грузии от 5 февраля 2014 г. № 1958-Ис <<https://matsne.gov.ge/ru/document/download/2244429/4/ru/pdf>> (дата звернення: 01.09.2020).

за допомогою прямих виборів і запроваджував додаткові механізми, що забезпечують участь громадськості в самоврядуванні²².

Однак у 2017 р. Кодекс було викладено у новій редакції (текст повністю оновлено)²³. Основною причиною названо невідповідність тексту Кодексу 2014 р. букві та духу Європейської хартії місцевого самоврядування²⁴.

На сучасному етапі Кодекс 2017 р. отримує здебільшого негативні відгуки, коли йдеться про його змістовне навантаження. Можливо, це відбувається тому, що, як зазначив експерт Ради Європи з питань місцевого самоврядування Д. Лосаберідзе, один із авторів законопроекту “Кодексу про місцеве самоврядування”, “парламенту був представлений скорочений варіант”²⁵. А Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи у ст. 4.4 наголосив на тому, що

висловлює занепокоєння з точки зору чіткості розподілу деяких повноважень, зокрема у галузі водопостачання, внаслідок невідповідності галузевого законодавства та Кодексу місцевого самоврядування в поєднанні з повільним прогресом у процесі узгодження галузевого законодавства з політикою децентралізації²⁶.

Таким чином, навряд чи слід вдаватися до рецепції грузинського досвіду у сфері кодифікації муніципального законодавства на загальнодержавному рівні за допомогою розроблення та прийняття Кодексу законів про місцеве самоврядування (Муніципального кодексу України).

Висновки. За підсумками проведеного дослідження авторки аргументували недоцільність як підвищення рівня галузевої кодифікації муніципального законодавства України, так і здійснення його рекодифікації (“надкодифікації”).

Доведено відсутність потреби у розробленні та прийнятті Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України). Рекомендовано під час проведення кодифікації муніципального законодавства України за обсягом охоплюваного кодифікацією нормативного матеріалу віддати перевагу здійсненню інституційної кодифікації через подальше вдосконалення Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Цей висновок аргументовано прикладами

²² Local and regional democracy in Georgia. Report. CG35(2018)18final. 7 November 2018 <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016808e551a>> (accessed: 01.09.2020).

²³ A Kukhianidze, ‘Georgia’ (Swedish International Centre for Local Democracy, 31.05.2019) <<https://icld.se/app/uploads/2020/02/Georgia-.pdf>> (accessed: 01.09.2020).

²⁴ A Svanishvili, ‘The Local Self-Government Code of Georgia, the Issue of Self-Organization, and the Concept of Self-Government According to the European Charter of Local Self-Government’ [2018] 4 (1-1) Journal of Politics and Democratization 4 <<https://gipa.ge/uploads/files/Svanishvili%201-1.pdf>> (accessed: 01.09.2020).

²⁵ Шушан Ширинян, ‘Общие и специфические барьеры на пути к децентрализации’ (JNEWS, 25.04.2019) <<http://jnews.ge/?p=30047>> (дата звернення: 01.09.2020).

²⁶ Local and regional democracy in Georgia (n 22).

з національної та зарубіжної практики правової регламентації місцевого самоврядування, а також результатами аналізу проєкту Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України).

До напрямів укрупнення тексту Закону слід віднести такі перспективні інституційні кодифікації: а) положень про статус депутатів місцевих рад, старост і сільських, селищних, міських голів; б) місцевого самоврядування у столиці – місті Києві; в) положень про загальні збори громадян за місцем проживання; г) подальше угруповання положень про органи самоорганізації населення. Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у розробленні відповідних законопроектів про внесення змін і доповнень до аналізованого нормативно-правового акта.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Batanov O, *Munitsypalna vlada v Ukraini: problemy teorii ta praktyky* (Iurydychna dumka 2010) (in Ukrainian).
2. Fedorenko V, *Systema konstytutsiinoho prava Ukrainy: teoretyko-metodolohichni aspekty* (Lira K 2009) (in Ukrainian).
3. Holovko K, *Systematyzatsiia munitsypalnoho zakonodavstva: ukrainskyi dosvid* (Helvetyka 2019) (in Ukrainian).
4. Kalynovskyi B, *Mistseva publiczna vlada v Ukraini: konstytutsiino-pravovi zasady funktsionuvannia ta rozvytku* (Nilan-LTD 2016) (in Ukrainian).
5. Koshil N, *Systematyzatsiia konstytutsiinoho zakonodavstva Ukrainy* (Helvetyka 2017) (in Ukrainian).
6. Liubchenko P, *Munitsypalne pravo Ukrainy: navchalnyi posibnyk* (FINN 2012) (in Ukrainian).

Edited books

7. Baymuratov M, 'Terytorialna hromada v politychniy systemi i systemi mistsevoho samovriaduvannya Ukrayiny' v Pohorilko V ta Frytskyi O (red), *Munitsypalne pravo Ukrainy: pidruchnyk* (Iurinkom Inter 2001) (in Ukrainian).

Journal articles

8. Svanishvili A, 'The Local Self-Government Code of Georgia, the Issue of Self-Organization, and the Concept of Self-Government According to the European Charter of Local Self-Government' (2018) 4 (1-1) *Journal of Politics and Democratization* 4 <<https://gipa.ge/uploads/files/Svanishvili%201-1.pdf>> (accessed: 01.09.2020) (in English).
9. Chumakova O, 'Napriamky rozvytku konstytutsiino-pravovoi osnovy mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini' <http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_1_67> (accessed: 01.09.2020) (in Ukrainian).
10. Mishyna N, 'Munitsypalna reforma v Ukraini: stan i perspektyvy' (2018) 4 *Pravo Ukrainy* 126–38 (in Ukrainian).

Websites

11. Kukhianidze A, 'Georgia' <<https://icld.se/app/uploads/2020/02/Georgia-.pdf>> (accessed: 01.09.2020) (in English).
12. 'Persh nizm vnosyty zminy do Konstytutsii, slid pryiniaty Munitsypalni kodeks, – mer Zhytomyra' <https://lb.ua/news/2020/02/18/450237_prezhde_vnosit_izmeneniya.html> (accessed: 01.09.2020) (in Ukrainian).
13. Shyrynian Sh, 'Obshchiye i spetsifichnyye bar'yery na puti k detsentralizatsii' <<http://jnews.ge/?p=30047>> (accessed: 01.09.2020) (in Russian).

Natalia Mishyna
Kateryna Holovko

TRENDS IN THE SYSTEMATIZATION OF MUNICIPAL LAW OF UKRAINE

ABSTRACT. Due to the implementation of acts of municipal legislation in Ukraine there is a further democratization of state and public life. The existence of a number of global and European municipal standards not only shows that Ukraine rightly pays considerable attention to the continuous improvement of local government legislation, but also outlines new horizons in this direction and emphasizes the extreme importance of working on continuous improvement of municipal law. Ukraine's European integration aspirations also force us to pay attention to issues that can be most quickly and effectively resolved by local governments, rather than by central government. This explains the considerable attention to the processes of decentralization of public power, to the desire to consistently implement the principle of subsidiarity in the legal reality of today.

The thesis on the need to apply codification to regulate the municipal law of Ukraine is not new, because the expediency of adopting the Code of Laws on Local Self-Government in Ukraine (in other words, the Municipal Code of Ukraine) has been the subject of scientific and practical discourse since the 2000-s. acts of municipal legislation of Ukraine in the legal literature are almost not analysed. The solution of this problem in relation to the Law "On Local Self-Government in Ukraine" opens wide opportunities for continuous improvement of national municipal law, both in essence and in formal terms. Thus, the study of possible areas of application of codification activities in relation to the Law "On Local Self-Government in Ukraine" is important for rulemaking.

The purpose of the article is to identify promising areas for codification of the provisions of municipal legislation within the current Law "On Local Self-Government in Ukraine".

According to the results of the study, the authors argued the inexpediency of increasing the level of sectoral codification of municipal legislation of Ukraine, and its implementation of recodification ("overcodification").

The absence of the need to develop and adopt a Code of Laws on Local Self-Government in Ukraine (Municipal Code of Ukraine) has been proved. It is recommended that during the codification of the municipal legislation of Ukraine on the volume of normative material covered by the codification, preference should be given to the implementation of institutional codification by further improving the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine". This conclusion is substantiated by examples from national and foreign practice of legal regulation of local self-government, as well as the results of the

analysis of the draft Code of Laws on Local Self-Government in Ukraine (Municipal Code of Ukraine).

Among the areas of consolidation of the text of the Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine” should be considered appropriate the following promising institutional codifications: a) provisions on the status of deputies of local councils, mayors and village, town, city mayors; b) local self-government in the capital – Kyiv; c) provisions on the general meeting of citizens at the place of residence; d) further grouping of provisions on bodies of self-organization of the population. Prospects for further research in this area are to develop relevant draft laws of Ukraine on amendments to the analysed legal act.

KEYWORDS: systematization of municipal law of Ukraine, codification of municipal law of Ukraine, municipal legislation of Ukraine, institutional codification, local self-government.