

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД  
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»

**К.В. Головко**

**СИСТЕМАТИЗАЦІЯ  
МУНІЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА:  
УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД**

Монографія



Херсон  
Видавничий дім «Гельветика»  
2019

УДК 328.34:352.075(477)  
Г61

**Автор:**

**Головко Катерина Володимирівна** – кандидат юридичних наук

**Рецензенти:**

**Берназюк Ян Олександрович** – суддя Верховного Суду, доктор юридичних наук, заслужений юрист України, професор кафедри конституційного та міжнародного права Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського;

**Гараджаєв Джейхун Ясин огли** – суддя Конституційного Суду Азербайджанської Республіки, доктор юридичних наук, доцент;

**Щербанюк Оксана Володимирівна** – завідувач кафедри процесуального права юридичного факультету Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, доктор юридичних наук, доцент

*Рекомендовано до опублікування Вченою радою  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»  
(протокол № 2 від 21.02.2019 року)*

**Головко К.В.**

Г61 Систематизація муніципального законодавства: український досвід : монографія / К.В. Головко. – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. – 450 с.

ISBN 978-966-916-891-7

У монографії автор аналізує український досвід систематизації муніципального законодавства у цілому та за кожною з форм систематизації, окремо аналізуючи інкорпорацію муніципального законодавства, консолідацію муніципального законодавства та кодифікацію муніципального законодавства України.

Книга стане в нагоді широкому загалу читачів, які цікавляться як муніципальним правом, так і проблемами систематизації законодавства України.

УДК 328.34:352.075(477)

ISBN 978-966-916-891-7

© К.В. Головко, 2019

# ЗМІСТ

<b>ПЕРЕДМОВА</b> .....	<b>5</b>
<b>Розділ 1</b>	
<b>МУНІЦИПАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ: СИСТЕМАТИЗАЦІЙНИЙ ПОТЕНЦІАЛ</b> .....	<b>10</b>
1.1. Муніципальне право України, муніципальне законодавство України та сучасний стан його систематизації .....	<b>10</b>
1.2. Поняття та види систематизації муніципального законодавства України .....	<b>64</b>
1.3. Аналітичний огляд досліджень про систематизацію муніципального законодавства України .....	<b>106</b>
Висновки до Розділу 1 .....	<b>152</b>
<b>Розділ 2</b>	
<b>ІНКОРПОРАЦІЯ ТА КОНСОЛІДАЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ</b> .....	<b>162</b>
2.1. Інкорпорація та консолідація муніципального законодавства України: теорія .....	<b>162</b>
2.2. Перспективи застосування інкорпорації та консолідації до муніципального законодавства України .....	<b>194</b>
Висновки до Розділу 2 .....	<b>238</b>

### Розділ 3

#### КОДИФІКАЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО

#### ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ . . . . . 245

##### 3.1. Кодифікація муніципального законодавства України: теорія . . . . . 245

##### 3.2. Практика галузевої кодифікації муніципального законодавства України . . . . . 292

##### 3.2.1. Визначення кодифікаційного акта для галузевої кодифікації муніципального законодавства України . . . . . 292

##### 3.2.2. Перспективи інституціональної кодифікації деяких актів муніципального законодавства України в нормативних актах інших галузей права . . . . . 323

##### 3.2.3. Перспективи інституціональної кодифікації деяких актів муніципального законодавства в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» . . . . . 370

##### Висновки до Розділу 3 . . . . . 407

#### ПІСЛЯМОВА . . . . . 415

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ . . . . . 420

## ПЕРЕДМОВА

Конституція України 1996 року передбачає, що «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування». Таким чином, публічна влада у країні представлена двома видами влади – державною та муніципальною. Вагома роль місцевого самоврядування у розбудові правової держави в Україні надала можливості для формування галузі муніципального права та, відповідно, галузі муніципального законодавства. Перетворення, які активізувались у напрямі подальшої демократизації державного та суспільного життя, значною мірою впливають на муніципальне законодавство України – кількість його актів постійно зростає, а до чинних актів неодноразово вносились зміни та доповнення.

У зв'язку з цим актуальність дослідження проблематики постійного удосконалення муніципального законодавства України у тому числі шляхом його систематизації не викликає жодних сумнівів. Концепція адміністративної реформи, затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 р., передбачала, що складовою частиною цієї реформи є реформа муніципальна, а належне нормативне забезпечення муніципальної реформи є важливим практичним завданням, невіддільним від аналогічного наукового завдання. На необхідності подальшого вдосконалення муніципального законодавства наголошувалось і наступних концептуальних документах про муніципальну реформу, до яких слід віднести Концепцію державної регіональної політики, затверджену Указом Президента

України від 25 травня 2001 р.; Концепцію щодо внесення змін до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» 2001 р., схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 березня 2001 р.; Концепцію реформи місцевого самоврядування, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р.

Поточний етап муніципальної реформи проводиться згідно з положенням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. Цей етап передбачає децентралізацію, підвищення громадської активності та водночас перегляд ролі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування. Одним із проявів цього є нормативне забезпечення об'єднання територіальних громад та заохочення на загальнодержавному і місцевому рівнях територіальних громад до такого об'єднання. Слід зазначити, що у процесі об'єднання територіальних громад найбільш активно залучаються територіальні громади сіл та територіальні громади селищ. Що ж до міст, то міські територіальні громади здебільшого менше потребують об'єднання, менш зацікавлені у ньому, тому що вони є значно крупнішими за кількістю членів територіальної громади. Невеликі ж територіальні громади сіл та селищ нині мають можливість застосувати Закон України від 5 лютого 2015 р. «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та значно укрупнитися з дотриманням вимог цього акта та тих підзаконних актів, що його конкретизують. Водночас слід зазначити, що кількість членів територіальної громади міста робить більш вірогідною можливість знайти з-поміж них кваліфікованих фахівців-юристів, що є обізнаними з муніципальним законодавством. У селах та селищах ймовірність зустріти таких спеціалістів значно менша. Це актуалізує питання систематизації муніципального

законодавства України та демонструє, що систематизація муніципального законодавства України є важливою для правового просвітництва.

Систематизація муніципального законодавства України є актуальною також і для правозастосування. Важливість того, щоб галузеве законодавство було позбавлено суперечностей, відрізнялося впорядкованістю та ефективністю, важко переоцінити. Такі вади притаманні здебільшого тим галузям законодавства, які зазнають реформування. З урахуванням того, що муніципальна реформа в Україні триває постійно, починаючи з проголошення незалежності у 1991 році, муніципальне законодавство України постійно потребує свого впорядкування.

Важливість муніципального законодавства для подальшої демократизації державного та суспільного життя в Україні важко переоцінити. Наявність низки світових та європейських муніципальних стандартів свідчить не тільки про те, що наша країна цілком справедливо приділяє значну увагу постійному вдосконаленню муніципального законодавства, але й окреслює нові горизонти у цьому напрямі та підкреслює надзвичайну важливість роботи над постійним удосконаленням муніципального законодавства. Євроінтеграційні прагнення України також змушують приділяти увагу питанням, які можуть бути найбільш швидко та 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.

Багаторічні дослідження автором сутності муніципального законодавства України дали підстави сформулювати пропозицію про необхідність застосування систематизації для його впорядкування. Здавалося б, що ця ідея не є новою, адже необхідність та доцільність прийняття Кодексу законів про місце

самоврядування в Україні (іншими словами, Муніципального кодексу України) є предметом наукового та практичного дискурсу починаючи з 2000-х років. Однак інші можливості систематизації по відношенню до муніципального законодавства не аналізувались. Водночас наявність різноманітних форм систематизації законодавства відкриває широкі можливості для його постійного вдосконалення як за сутнісними, так і за формальними ознаками. І це тільки один приклад, що пояснює, чому систематизація муніципального законодавства України є важливою для нормотворчості.

У монографії автор звертається до тих аспектів систематизації законодавства, які поки що залишаються малодослідженими в українській юридичній літературі як фахівцями з теорії права, так і фахівцями з муніципального права. Наприклад, теоретики практично не звертають увагу на потенціал систематизації законодавства у цілому та окремих форм систематизації законодавства зокрема майже з часів проголошення незалежності України – наявні лише поодинокі монографічні праці з цього питання. Водночас відсутність ідеологічних вимог до наукових досліджень та широкі можливості застосування та рецепції зарубіжного досвіду у цій сфері роблять актуальними такі дослідження. Спробувавши спиратися на висновки та пропозиції фахівців з теорії права щодо систематизації для аналізу проблем та перспектив систематизації муніципального законодавства, автор цього дослідження вимушена констатувати: належного теоретичного підґрунтя для цього в Україні наразі немає – у зв'язку з цим відповідним питанням приділено належну увагу.

Однак при цьому автор дотримувалась балансу з урахуванням проведення дослідження за спеціальністю «конституційне право; муніципальне право», який полягав у тому, що на підставі аналізу напрацювань теоретиків права та авторських узагальнень розставлено акценти щодо тих висновків та пропозицій,



застосування яких є доцільним та перспективним для здійснення систематизації муніципального законодавства України.

Монографія є запрошенням до подальших наукових дискусій, у зв'язку з чим автор приділяє максимальну увагу аналізу теоретичних засад систематизації муніципального законодавства України, а практичні можливості здійснення його систематизації викладає для таких форм систематизації, як інкорпорація, консолідація та кодифікація муніципального законодавства. Обґрунтовуючи недоцільність включення обліку законодавства до форм його систематизації та виявивши значно більш низький потенціал застосування до муніципального законодавства України такої форми систематизації, як звід законів, автор окреслює перспективи майбутніх досліджень у цьому напрямі.