

УДК 340.114

Л.В. Баєва, к.ю.н., доцент кафедри правознавства
Запорізький національний технічний університет

ПОРЯДОК РОЗРОБКИ ПРОЕКТІВ РІШЕНЬ МІСЦЕВИХ РАД: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ

Стаття присвячена основним питанням щодо порядку розробки рішень місцевих рад, висвітленню основних стадій нормотворчої діяльності, визначення кола суб'єктів муніципальної правотворчості. Зроблено висновок про необхідність прийняття Закону України „Про акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування”. Впровадження такого закону дало б можливість систематизувати нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування, встановити більш високі вимоги до їх змісту, підвищити ефективність реалізації цих актів.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, акти місцевого самоврядування, рішення, рішення місцевих рад, нормотворчий процес.

Статья посвящена основным вопросам порядка разработки решений местных советов, раскрытию основных стадий нормотворческой деятельности, определению круга субъектов муниципального правотворчества. Сделан вывод о необходимости принятия Закона Украины „Об актах органов и должностных лиц местного самоуправления”. Внедрение такого закона позволило бы систематизировать нормативно-правовые акты органов местного самоуправления, установить более высокие требования к их содержанию, повысить эффективность реализации этих актов.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, акты местного самоуправления, решения, решение местных советов, нормотворческий процесс.

The article describes basic questions of drafting local councils' acts, covers key stages of legislative activity and identifies the subjects of municipal lawmaking. It is concluded that the Law of Ukraine „On Acts of bodies and officials of local self-government”. The introduction of such a law would systematize regulations of local governments, to set higher requirements for their content, improve the implementation of these regulations.

Key words: local governing bodies, local self-government acts, acts, local council's acts, legislative process.

Актуальність теми. Місцеві ради є основою представницької системи, виражають представницьке народовладдя і є формою втілення та здійснення народного суверенітету. Акти органів місцевого самоврядування, поряд із Конституцією і законами України, відповідними міжнародно-правовими документами, указами Президента України та постановами Кабінету Міністрів України, актами органів виконавчої влади, є важливим і необхідним елементом правової основи місцевого самоврядування. Вони утворюють самостійну підсистему підзаконних нормативних актів в Україні, а її самостійність обумовлена тим, що органи місцевого самоврядування, згідно зі ст. 5 Конституції України, не входять до системи органів державної влади.

Акти місцевого самоврядування встановлюють норми права, які є обов'язковими для населення, органів, установ та організацій, що здійснюють діяльність у межах відповідної території.

Особливістю актів місцевого самоврядування є їх територіальна обмеженість і самостійність в ухваленні рішень, які стосуються питань управління комунальною власністю, формування, затвердження і виконання місцевого бюджету, встановлення місцевих податків і зборів, здійснення охорони громадського порядку та ін.

Але водночас проблематика рішень місцевих рад, незважаючи на її важливе теоретичне та практичне значення, ще недостатньо розроблена у вітчизняній юридичній

науці. Це, зокрема, стосується питань, пов'язаних із визначенням кола суб'єктів місцевої (муніципальної) правотворчості, ієрархією таких актів за юридичною силою, їх предметом, процедурою скасування тощо. Поза увагою дослідників фактично залишається і питання розробки та прийняття рішень місцевих рад, що суттєво стримує процес запровадження їх у муніципальну практику [1, с. 136].

Ступінь розробленості. Позичії щодо теоретичних і практичних проблем рішень органів місцевого самоврядування широко представлені у працях учених, серед яких слід виділити роботи М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, І.П. Бутка, Д.М. Горшкова, І.В. Дробуша, В.Б. Євдокимова, В.М. Кампа, В.В. Кравченка, П.М. Любченка, М.П. Орзіха, М.В. Пітцик, О.О. Кутафіна, В.Ф. Погорілка, М.В. Постового, С.Г. Рябова, М.І. Ставнійчук, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, Ю.С. Шемшученка та інших відомих правознавців. Деякі аспекти проблем сутності, прийняття та реалізації рішень місцевих рад стали об'єктом досліджень таких науковців, як В.Р. Барського, Ю.В. Делії, Я.В. Журавель, О.Ю. Лялюк, Р.М. Макаскової, В.С. Нерсесянца, В.П. Тимошука, О.О. Томкиної, інших авторів.

Метою нашої статті є визначення кола суб'єктів муніципальної правотворчості, та основних положень щодо розробки та прийняття рішень місцевих рад.

Серед найбільш важливих умов діяльності будь-якого виборного органу є прийняття рішень у колегіальному порядку, що сприяє врахуванню інтересів різних сторін і дає змогу виробити найбільш оптимальне рішення [2, с. 15-16]. Цей нормотворчий процес в органах місцевого самоврядування в Україні повинен відповідати загальнодемократичним принципам: законності, гуманізму, відкритості, колегіальності, професійності, науковості та здійснюватися з дотриманням правил нормотворчої техніки [3, с. 13].

Так, наголосимо, що рішення — це правовий акт управління, який приймається у колегіальному порядку з важливих питань і переважно має нормативний характер. Рішення — це заключні акти у процесі розгляду, розв'язання певних управлінських питань, а тому містять конкретні відповіді щодо вирішення цих питань [4, с. 440]. Популярна юридична енциклопедія містить таке визначення: рішення — це нормативний акт розпорядчого характеру, що ухвалюється органами місцевого самоврядування або їх виконавчими комітетами у колегіальному порядку для розв'язання найбільш важливих питань, які належать до їх компетенції. Рішення можуть видаватися також і кількома неоднорідними органами (державними органами, громадськими організаціями тощо) із спільних питань, що належать до їх компетенції [5, с. 430].

„Рішення є остаточним результатом процесу, а процес прийняття рішення містить в собі лише події, які ведуть до моменту вибору та відбуваються після нього” [6].

Вироблення рішення — це творчий процес вибору однієї або декількох альтернатив із множини можливих варіантів дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей. Це процес, який реалізується суб'єктом управління та визначає дії, спрямовані на досягнення визначеної мети у певній фактичній чи запроєктованій ситуації.

На жаль, вітчизняні науковці не дійшли згоди щодо стадійності нормотворчої діяльності. Так, наприклад, В.Р. Барський пропонує виділення таких стадій: 1) підготовка проекту нормативного акта (визначення предмета регулювання, підготовка тексту, розробка концепції); 2) офіційне внесення проекту нормативного акта до місцевої ради; 3) проходження проекту нормативного акта в місцевій раді (попереднє обговорення проекту в постійній комісії; обговорення проекту на пленарному засіданні; прийняття рішення щодо проекту); 4) промудгація нормативного акта (підписання

уповноваженою особою; присвоєння реєстраційного номера); 5) офіційне оприлюднення нормативного акта [7, с. 12].

Інші дослідники виокремлюють три стадії: підготовка проекту (попередня стадія), обговорення та прийняття нормативного акта, (основна стадія) і набрання чинності нормативним актом (вирішальна стадія) [8, с. 81-83].

На думку Г.В. Задорожньої, порядок створення нормативних актів місцевих рад складається з таких стадій: 1) ініціатива щодо створення нормативного акта; 2) підготовка проекту нормативного акта; 3) обговорення проекту нормативного акта; 4) прийняття нормативного акта і набрання ним чинності [9, с. 14].

Але, як бачимо, всі вони виокремлюють стадію підготовки проекту нормативного акта. Важливість цієї стадії беззаперечна, оскільки якість підготовленого проекту багато в чому визначає якість правового акта. Дотримання строку підготовки забезпечує своєчасність його прийняття, а отже, й можливість своєчасного правового регулювання відповідних суспільних відносин.

Розробка проекту нормативного акта можлива у такому вигляді: підготовка нового нормативного акта; зміни і доповнення до чинного нормативного акта, тобто внесення до тексту чинного нормативного акта нових приписів чи заміни колишніх приписів новими, що змінюють, уточнюють, розширюють або звужують зміст правового регулювання; нова редакція (новий текст) чинних нормативних актів, що покращує зміст раніше прийнятих норм.

Під час підготовки проекту нормативного акта доцільно також порівняти характер попереднього нормативного регулювання тотожних або аналогічних питань. Це необхідно для:

- а) визначення шляхів вирішення того чи іншого правового питання, які довели свою ефективність шляхом апробації;
- б) збереження певного рівня наступництва під час регулювання однорідних суспільних відносин, проведення важливих правових реформ;
- в) уникнення повторів правових приписів, застосування яких не виправдало себе на практиці.

Процедура підготовки рішень органів місцевого самоврядування дозволяє виділити об'єктивно необхідні етапи, які складають у своїй сукупності певний процес, сутність якого полягає у послідовності цих етапів, що змінюють один одного, кожен із яких містить певні дії, які розрізняються за власними просторовими межами, тривалістю у часі, поставленими завданнями, а також шляхами та засобами розв'язання цих завдань [10, с. 130].

Так, процес підготовки рішень зазвичай складається з двох етапів: ініціативи та розробки правового акту.

Відповідно до статті 9 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”, члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (у порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування [11].

Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”.

Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає

обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.

Так, відповідно до статті 20 Статуту територіальної громади м. Запоріжжя, члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд обласною, міською, Тепличною селищною радами будь-якого питання, віднесеного Конституцією і законами України до відання місцевого самоврядування. Згідно зі статтею 36 Статуту територіальної громади м. Запоріжжя, міська рада представляє територіальну громаду та здійснює від її імені та в її інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування. Відповідно до статті 38 Статуту територіальної громади м. Запоріжжя та статті 26 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”, міська рада правомочна розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією України, Законом України „Про місцеве самоврядування в Україні” та іншими законами до її відання.

З місцевою ініціативою можуть виступити:

до міської ради – ініціативні групи, сформовані з членів територіальної громади чисельністю не менш 250 осіб;

до Тепличної селищної ради – ініціативні групи з членів територіальної громади, які мешкають на території сел. Тепличне, чисельністю не менш 150 осіб.

Місцева ініціатива вноситься не пізніше, ніж через 10 днів після прийняття рішення ініціативною групою до міської, Тепличної селищної ради письмово та оформлюється відповідно до Регламенту відповідної ради.

Міська рада, Теплична селищна рада розглядають питання, внесені в порядку місцевої ініціативи на чергових пленарних засіданнях рад з обов'язковою участю членів ініціативної групи [12].

Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або Статутом територіальної громади, що приймається з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницьким органом місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”.

Таким чином, структурно проект акта, як правило, складається із:

1) назви, у якій зазначаються найменування ради, порядковий номер скликання, порядковий номер сесії; дата, місце прийняття і номер рішення, назва питання, з якого приймається рішення; 2) вступної частини, в якій містяться обґрунтування, мета і доцільність прийняття рішення, посилання на закон, інший нормативний акт, обставини, якими викликана необхідність прийняття рішення; 3) результативної частини, в якій формулюються рішення, зазначаються виконавці поставленого завдання; 4) додатків (у разі потреби) .

Отже, існує на сьогодні законодавство не врегулює багатьох питань щодо нормотворчості місцевих рад.

Аналіз зарубіжного досвіду, засвідчив, що у США, наприклад, пропозиція щодо розробки нового локального нормативного акта з певного питання, зміни чинного акта, виходить від посадової особи органу місцевого самоврядування. З метою подальшої розробки акта встановлюють, що: а) акт відповідає реально існуючій проблемі; б) засоби, обрані для вирішення проблеми, сприяють найбільш ефективному досягненню запланованого результату; в) засоби, що були обрані, не виходять за

межі прав тих осіб, діяльність або поведінка яких врегульовується, або не суперечать їм. Після того, як відповідна пропозиція була внесена, проект представляється членам відповідного органу місцевого врядування [13, с. 132].

Серед пострадянських країн, які можуть слугувати прикладом позитивного досвіду організації та порядку розробки проектів рішень місцевих рад, можна назвати країни Прибалтики. Так, відповідно до Закону Республіки Литви „Про місцеве самоврядування”, останнє визначається як право та реальна здатність інституцій місцевого врядування, що обираються населенням територіально-адміністративних утворень Республіки Литва, самостійно та під власну відповідальність врегульовувати та вирішувати публічні справи й задовольняти потреби місцевого населення, відповідно до Конституції та законів.

Характеризуючи специфіку організації місцевого самоврядування Хорватії, зауважимо, що представницькими органами самоврядування є муніципальні ради, ради міст та асамблеї округу, які, відповідно до ст. 27, мають право приймати нормативні акти з питань місцевого та регіонального самоврядування, виконувати інші функції й повноваження відповідно до статуту та закону. Порядок діяльності представницьких органів визначається у зводі правил, що приймається радою більшістю голосів і не може суперечити статуту та закону [14, с. 62-66].

Таким чином, як свідчить зарубіжний досвід, саме виборні органи місцевого самоврядування є основними носіями самоврядних повноважень, головною формою самоорганізації територіальних громад.

Наразі зауважимо, що розробка проекту нормативного акта здійснюється суб'єктами нормотворчої ініціативи – депутатом, постійною комісією ради чи суб'єктами нормотворчої діяльності – створеною з цією метою робочою групою із залученням представників громадськості, вчених і спеціалістів, а також органами виконавчої влади [15, с. 158].

Відповідно до статті 42 Статуту територіальної громади м. Запоріжжя, з метою підготовки рішень, контролю за виконанням рішень міської ради та її виконавчого комітету з числа депутатів обираються постійні комісії міської ради чи тимчасові контрольні комісії.

Постійні комісії за дорученням міської ради, секретаря ради або з власної ініціативи вивчають діяльність підзвітних і підконтрольних раді і виконавчому комітетові органів, підприємств, організацій і установ комунальної власності, подають за результатами перевірки рекомендації на розгляд їх керівників, а в разі необхідності – на розгляд міської ради, здійснюють контроль за виконанням рішень ради. Вони мають право отримати від керівників органів, підприємств, установ і організацій необхідні матеріали і документи з питань, які належать до їх компетенції.

Наголосимо, що, відповідно до статті 52 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”, виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради може розглядати і вирішувати питання, віднесені Законом України „Про місцеве самоврядування в Україні” до відання виконавчих органів ради.

Виконавчий комітет ради:

1) попередньо розглядає проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти

рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради;

2) координує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховує звіти про роботу їх керівників;

3) має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб [16].

Важливе значення для підвищення якості проектів нормативних актів, представницьких органів місцевого самоврядування має додаткова підготовка осіб, залучених до муніципальної нормотворчості, корисність і необхідність якої визнають вітчизняні й закордонні фахівці в галузі муніципального права. Відсутність фахівців з питань нормопроекування у складі виконавчих органів місцевих рад унеможливорює підготовку проектів рішень місцевих рад на належному рівні. Унаслідок цього таким рішенням часто властиві неналежне попереднє вивчення проблеми, яка потребує врегулювання, та відсутність прогнозування наслідків прийняття відповідного акта, що призводить до необхідності внесення до нього багатьох змін, а іноді й скасування. Тобто на сьогодні існує потреба в серйозному і систематичному навчанні нормопроекувальній роботі.

Висновки. Таким чином, стає зрозумілим, що сучасній юридичній науці не бракує науково-практичних і методичних рекомендацій з підготовки й оформлення проектів нормативно-правових актів. Однак, оскільки ці рекомендації не мають нормативного характеру, їх дотримання не може бути гарантоване під час підготовки проектів правових актів місцевих рад. В Україні існує нагальна потреба у прийнятті закону, який уніфікував би порядок нормотворчої діяльності. Тому пропонуємо з метою уніфікації вимог до нормативних актів, які приймаються органами місцевого самоврядування, ухвалити Закон України „Про акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування”. Впровадження такого закону дало б можливість систематизувати нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування, встановити більш високі вимоги до їх змісту, вдосконалити форми наукового обґрунтування, і цим підвищити ефективність реалізації цих актів.

Отже, робота над проектами рішень місцевих рад охоплює такі складові нормотворчого процесу: а) виявлення проблеми, яка потребує прийняття рішення; б) вивчення матеріалів, необхідних для розробки проекту; в) розробка пропозицій по суті питань, які становлять зміст проекту; г) обговорення підготовлених пропозицій та складання проекту; д) підготовка переліку актів, які втраять чинність, або до яких будуть внесені відповідні зміни у зв'язку з прийняттям підготовленого акта; е) направлення проекту на відгук (рецензування) відповідним органам та організаціям; є) розгляд зауважень та пропозицій, коригування проекту; ж) прийняття (затвердження) нормативного акта.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Муниципальное право : учебник для юридических вузов; отв. ред. А.И. Коваленко. — М. : Новый Юрист, 1997.
2. Незнамова Е.А. К вопросу о сущности местного самоуправления / Е.А. Незнамова // Государственная власть и местное самоуправление. — 2002. — № 1. — С. 15 — 16.
3. Головистикова А.Н. Проблемы теории государства и права : учеб. пособие / А.Н. Головистикова, Ю.А. Дмитриев. — М. : Эксмо, 2005. — 259 с.

4. Малиновський В.Я. Державне управління : навчальний посібник / В.Я. Малиновський. — К. : Атіка, 2003. — 576 с.
5. Гіжевський В.К. Популярна юридична енциклопедія / В.К. Гіжевський, В.В. Головченко. — К. : Юрінком Інтер, 2002. — 528 с.
6. Drummond, Helga, *Effective Decision-making*, 2nd edition, Kogan page, 1996. — 355 p.
7. Барський В.Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня кандидата юрид. наук : спец. 12.00.02 „конституційне право, муніципальне право” / В.Р. Барський. — Одеса, 2006. — 18 с.
8. Гаврилов О.А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование : монография / О.А. Гаврилов. — М. : Институт государства и права Российской академии наук. — 1993. — 127 с.
9. Задорожня Г.В. Постійні комісії представницьких органів місцевого самоврядування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня кандидата юрид. наук : спец. 12.00.02 „конституційне право; муніципальне право” / Г.В. Задорожня. — К., 2006. — 21 с.
10. Конопльов В.В. Управлінські рішення в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ: сутність та організаційно-правові питання підготовки і прийняття : монографія / В.В. Конопльов. — Сімферополь : Вид-во Крим. юрид. ін-ту ХНУВС, ВДМВ «Таврія», 2006. — 356 с.
11. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР / Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
12. Статут територіальної громади м. Запоріжжя [Електронний ресурс]. — Режим доступу до сайту : // www.meria.zp.ua. — Заголовок з екрану.
13. Чудаков М.Ф. Конституционное право Соединенных Штатов Америки. Основные институты : пособ. для студ. / М.Ф. Чудаков. — Мн. : «Тесей», 2003. — 192 с.
14. Anti T. *Central Government and Local Self-government in Croatia : Decentralization and Democratisation*, Ministry of Justice, Administration and Local Self-Government. — 2001. — P. 62 — 65.
15. Барський В.Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02. / В.Р. Барський. — Одеса, 2006. — 221 с.
16. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР / Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

