

**ІВАНО-ФРАНКІВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ПРАВА  
ІМЕНІ КОРОЛЯ ДАНИЛА ГАЛИЦЬКОГО**



**ШПАК ЮРІЙ АНАТОЛІЙОВИЧ**

УДК 004.652.4

**НОРМОТВОРЧІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ ВИМІР**

12.00.01 – теорія та історія держави і права;  
історія політичних і правових учень

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата  
юридичних наук**

Івано-Франківськ – 2016

Дисертацією є рукопис

Робота виконана у Львівському державному університеті внутрішніх справ,  
Міністерство внутрішніх справ України

**Науковий керівник**

кандидат юридичних наук, доцент

**Кельман Лідія Михайлівна,**

Львівський державний університет внутрішніх справ,  
доцент кафедри цивільного права та процесу

**Офіційні опоненти:**

доктор юридичних наук, доцент

**Турчак Олександр Володимирович,**

Науковий центр Сухопутних військ Національної академії сухопутних військ імені  
гетьмана П. Сагайдачного,  
старший науковий співробітник науково-дослідного відділу (підготовки військ);

кандидат юридичних наук, доцент

**Жукевич Ігор Васильович,**

Івано-Франківський університет права імені Короля Данила Галицького,  
доцент кафедри цивільного права і процесу

Захист відбудеться «3» листопада 2016 р. о 9 годині на засіданні спеціалізованої  
вченої ради К 20.149.01 в Івано-Франківському університеті права імені Короля  
Данила Галицького за адресою: 76018, м. Івано-Франківськ, вул. Є. Коновальця, 35

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Івано-Франківського університету  
права імені Короля Данила Галицького за адресою: 76018, м. Івано-Франківськ,  
вул. Є. Коновальця, 35

Автореферат розісланий «1» жовтня 2016 р.

Учений секретар  
спеціалізованої вченої ради



Р.В. Зварич

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Децентралізація влади, яка сьогодні є на часі в Україні, вимагає нового підходу до формування інституту органів місцевого самоврядування. Однак реалізація конституційно проголошених норм у суспільстві наштовхується на низку дискусійних питань, що нині все ще не мають конкретних відповідей. Проте активізація усієї системи владних відносин, до якої належить інститут органів місцевого самоуправління як один із її впливових структурних елементів, є стрижневим напрямком відновлення спілкування між державою та її громадянами.

Нажаль, в наш час інститут органів місцевого самоврядування позбавлений прерогативи правотворчого і законотворчого процесів. Проте нормотворчий вимір є очевидною запорукою реалізації повноважень органів місцевого самоуправління, що проявляється у прийнятті нормативних актів відповідно до своєї компетенції. Адже спроможність органів місцевого самоврядування щодо участі в нормотворчому процесі є правовою передумовою місцевої автономії. З огляду на це потребує правового обґрунтування нормотворчість органів місцевого самоврядування.

Процес нормотворчості органів місцевого самоврядування важливий ще й тому, що його ефективність безпосередньо залежить від адекватних правових вимог, пов'язаних реальними умовами розвитку певних регіонів. І найефективнішим критерієм оцінювання досліджуваної у дисертації проблеми в нинішніх умовах державотворення і правотворення в Україні є, безперечно, правове регулювання суспільних відносин. Адже в контексті імплементації законів та інших нормативних актів центральних органів державної влади зазнають впливу і правовідносини, що відображають інтереси місцевих громад.

Отже, співвідношення між інтересами держави та її громадян потребує нормотворчості органів місцевого самоврядування. Тобто це процес двосторонній, так як одночасно з одного боку здійснюється правовий вплив на громадянина з боку суспільства та держави, а з другого – вплив громадянина і громади на нормотворчість місцевих та центральних органів влади. Це все дає змогу врахувати в межах нормативно-правового регулювання увесь спектр суспільних і правових відносин. Урешті-решт, розвиток суспільних процесів, бажання реалізації верховенства права як практичні завдання формування держави соціально-демократичної орієнтації дозволяють місцевому самоврядуванню впливати на нормотворчість.

Для дослідження нормотворчості органів місцевого самоврядування необхідним є розуміння суті та природи місцевого самоврядування, яке виступає одним з інститутів громадянського суспільства. Саме стан розвитку такого багатогранного суспільно-правового явища, яким є місцеве самоврядування, є тим вирішальним чинником, що безпосередньо впливає на формування демократичної правової держави в Україні.

На тлі значної кількості наукових розробок, спрямованих на удосконалення місцевого самоврядування, привертає увагу порівняно нечисленна література, присвячена теоретичним основам, організаційно-правовому забезпеченню та технології муніципальної нормотворчості в Україні. Обсяг законодавства України

про місцеве самоврядування є значним, але разом із тим, багато питань, які пов'язані з муніципальною нормотворчістю, не одержали дотепер належної правової регламентації.

На сучасному етапі очевидною є теза про те, що справжня самостійність місцевого самоврядування є неможливою без наукового та методологічного забезпечення процесів муніципальної нормотворчості, а також гармонізації інтересів держави з інтересами відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Саме тому, наукове дослідження особливостей та закономірностей нормотворчості органів місцевого самоврядування дає змогу впливати на процеси її прогнозування і планування, а також здійснювати ефективне керівництво нею. Муніципальна нормотворчість повинна підпорядковуватися встановленим стандартам та правилам, головною метою яких є забезпечення прийняття якісних та ефективних нормативно-правових актів.

Питання вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування досліджували такі українські науковці: М. Баймуратов, В. Барський, М. Воронов, Л. Герасіна, Л. Горбунова, О. Данильян, А. Дутко, Г. Задорожня, Н. Зезека, В. Кравченко, М. Кравчук, А. Красницька, М. Кельман, В. Ковальський, А. Колодій, М. Корнієнко, О. Лазор, М. Лесиченко, С. Лихачов, П. Любченко, О. Лялюк, О. Мурашин, Н. Оніщенко, Н. Пархоменко, М. Петришина, А. Рибалкін, С. Тимченко, Б. Свірський, С. Семко, О. Скакун, К. Солянник, Ю. Тодика, Н. Хома, Л. Шестопалова, Л. Юрій та ін.

Розкриттю теоретико-правової основи форм нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування сприяли наукові здобутки таких зарубіжних учених: І. Азовкіна, Л. Антонової, М. Бондаря, А. Борисова, Р. Васильєва, Б. Дрейшева, В. Котюка, А. Малька, Т. Масловської, К. Панька, А. Піголкіна, Т. Рахманіної, А. Соколова, Ю. Старилова, А. Ярошенко та інших науковців.

Основоположними для дослідження стали праці С. Алексєєва, Г. Атаманчука, В. Бражникова, І. Бутко, А. Венгерова, В. Горшенєва, В. Копейчикова, В. Нерсесянца, А. Ніщіца, О. Петришина, В. Погорілка, П. Рабіновича, В. Розенфельда, А. Румянцева, Ю. Тихомирова, В. Сирих, О. Фрицького, М. Цвіка, Г. Шершеневича, О. Ярмиша, та ін. Тим не менше, незважаючи на таку увагу до проблем діяльності органів місцевого самоврядування, досі залишаються не до кінця дослідженими питання нормотворчості органів місцевого самоврядування, що підкреслює актуальність проблематики, задекларованої у темі дисертації.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Робота виконана у контексті теми науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт Львівського державного університету внутрішніх справ «Держава і право: філософсько-правовий та теоретико-історичний виміри» (державний реєстраційний номер 0113U002433), а також відповідно до Пріоритетних тематичних напрямів наукового дослідження і науково-технічних розробок на період до 2015 року (п. 4 Фундаментальні дослідження з актуальних проблем суспільних та гуманітарних наук), затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 07.09.2011 № 942.

**Мета і задачі дослідження.** *Мета* дисертаційного дослідження – окреслити стадії та перспективні напрямки і шляхи вдосконалення нормотворчого процесу, здійснюваного органами місцевого самоврядування, на основі аналізу законодавства,

узагальнення практики нормотворчості органів місцевого самоврядування, наукових праць українських і зарубіжних учених, тобто комплексного дослідження сутності, основних принципів та форм муніципальної нормотворчості.

Відповідно до мети наукової роботи поставлено такі *задачі*:

- на основі наявних вітчизняних та зарубіжних наукових праць визначити стан теоретико-правового дослідження сутності нормотворчості органів місцевого самоврядування;
- обґрунтувати теоретико-методологічні засади муніципальної нормотворчості та значення для її формування органів місцевого самоврядування;
- дослідити сутність і форми муніципальної нормотворчості;
- дати правову характеристику та сформулювати авторське визначення поняття муніципальної нормотворчості, як форми реалізації місцевого самоврядування;
- виокремити закономірності та практичні прояви муніципальної нормотворчості;
- виявити особливості та стан організаційно-правового забезпечення нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування;
- дослідити сутність основних стадій нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування;
- поглибити додаткові критерії щодо необхідності прийняття типового регламенту місцевої ради;
- визначити перспективні нормативно-правові шляхи удосконалення нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування в Україні;
- спроектувати сучасну роль нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування України шляхи його активізації та оптимізації.

*Об'єктом дослідження* – суспільні відносини, які виникають у зв'язку з нормотворчою діяльністю органів місцевого самоврядування.

*Предметом дослідження* є теоретико-правові засади реалізації нормотворчості органів місцевого самоврядування в Україні.

**Методи дослідження.** Методологічною основою дослідження стали філософсько-світоглядні, загальнонаукові та спеціально-юридичні методи наукового пізнання. Основою дослідження є наукові методи діалектичного, історичного, системного, соціологічного, статистичного, структурно-функціонального, порівняльно-правового, науково-догматичного аналізу.

В основу діалектичного методу покладено зв'язок теорії і практики, це дало можливість розглянути нормотворчість органів місцевого самоврядування як різновид правотворчості, що знаходиться у постійному розвитку (підрозділ 1.1).

Системний метод дозволив дослідити муніципальну нормотворчість як систему, що складається з взаємопов'язаних частин (норми права, компетентні самоврядні органи та громадські утворення – суб'єкти нормотворчості, нормативно-правові акти, стадії нормотворчого процесу). Всі елементи цієї системи знаходяться у взаємній залежності, і вивчення окремо кожної з її складових, дало можливість виявити властивості єдиного цілого (підрозділи 1.2, 3.2).

Знайшли відображення в роботі соціологічний та статистичний методи. Соціологічний метод дозволив виявити й глибше зрозуміти соціальний зміст

нормотворчої діяльності. Статистичний метод використаний при вивченні кількісних змін у нормотворчій діяльності органів місцевого самоврядування.

Методи аналізу та синтезу допомогли виявити особливості організаційно-правових форм нормотворчості самоврядних органів та їх регулювання у регламентах місцевих рад (підрозділи 2.1, 2.2).

У роботі також використані спеціально-юридичні методи (формально-юридичний, порівняльно-правовий). За допомогою формально-юридичного методу вдалось встановити зовнішні ознаки муніципальної нормотворчості, виробити поняття і дати визначення цьому явищу (підрозділ 1.2); проаналізувати зміст діючого законодавства і практику нормотворення деяких самоврядних органів (підрозділ 2.2, 3.2). Порівняльно-правовий метод використаний при порівнянні нормотворчої діяльності з правотворчою та законотворчою (підрозділ 1.1), нормативно-правових та індивідуальних (правозастосовних) актів (підрозділ 1.2), висвітленні правового регулювання муніципальної нормотворчості в регламентах різних місцевих рад (підрозділ 2.2).

Метод класифікації використано для визначення стадій нормотворчого процесу органів місцевого самоврядування, метод документального аналізу – для визначення напрямів удосконалення теоретико-правових засад і практики нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування (підрозділи 3.1, 3.2).

**Наукова новизна одержаних результатів** дисертаційної роботи полягає в тому, що вперше у вітчизняній науці в межах комплексного теоретико-правового дослідження проаналізовано нормотворчість органів місцевого самоврядування в Україні. При цьому одержано нові результати, які відображають особистий внесок автора в розробку досліджуваної теми. Так,

*уперше:*

– визначено стан теоретико-правового дослідження змісту нормотворчості органів місцевого самоврядування, обґрунтовано теоретико-методологічні засади муніципальної нормотворчості та перманентного значення для її формування органів місцевого самоврядування;

– запропоновано трактування поняття нормотворчості органів місцевого самоврядування, причому останнє розглянуто як вперше закріплена на конституційному рівні незалежна від державних органів влада народу, що покликана вирішувати питання місцевого значення;

– доведено ретроспективну вмотивованість правових норм у діяльності органів місцевого самоврядування: своєю державно-правовою природою місцеве самоврядування повинно бути результативним, адже стрижневим структурним елементом муніципального управління є саме політична активізація місцевого населення, що проявляється в його самоорганізації;

– з'ясовано, що самоуправління у муніципальних органах є неможливим поза юридично оформленими інститутами, поза відповідними органами місцевого самоуправління та нормотворчою діяльністю;

*удосконалено:*

– категорійний апарат теоретико-правового дискурсу щодо нормотворчості органів місцевого самоуправління;

– аргументацію доцільності вивчення проблемного поля реалізації нормотворчості органів місцевого самоуправління, обґрунтовуючи, що органи місцевого самоуправління без відповідного рівня нормотворчого досвіду позбавлені необхідних теоретичних основ цього процесу та потребують практичної допомоги від наукотворчої сфери;

– інтерпретацію сутності та форм муніципальної нормотворчості;

*дістали подальший розвиток:*

– окреслення рамок правового регулювання нормотворчої діяльності самоврядних органів у регламентах місцевих рад, що вказало на необхідність підвищення ефективності нормотворчості органів місцевого самоуправління;

– проектування сучасної ролі нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування України, шляхи його активізації та оптимізації, що відображає можливість підвищення ефективного місцевого самоуправління за умови наявності досконалого правового забезпечення нормотворчості органів місцевого самоуправління.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що сформульовані й обґрунтовані у дисертації висновки і пропозиції сприятимуть подальшому розвитку концептуальних положень нормотворчості органів місцевого самоврядування про предметно-активну роль людини як суб'єкта нормотворчості у виборі стратегії та методології дослідження.

Наукові здобутки, репрезентовані у даному дослідженні, орієнтують:

– у нормотворчості – на підвищення рівня методологічного забезпечення законопроекування та нормотворчості, оскільки більшість прагматично орієнтованих нормативних актів не можуть забезпечити досягнення належних результатів без ґрунтовної методологічної бази;

– у науково-дослідній сфері – на нові напрями при розробці актуальних проблем нормотворчості органів місцевого самоврядування;

– у навчальному процесі – на використання при підготовці навчально-методичних матеріалів з загальнотеоретичного правознавства, філософії права, історії політичних і правових учень, а також посібників з низки галузевих навчальних дисциплін у навчальних закладах МВС України та МОН України.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертація є самостійним дослідженням і ґрунтується на особистому осмисленні проблеми теоретико-правового виміру нормотворчості органів місцевого самоврядування в Україні. Результати, наведені в дисертаційній роботі і винесені на захист, автор отримав самостійно.

**Апробація результатів дисертації.** Дисертацію виконано і обговорено на кафедрі теорії та історії держави та права Львівського державного університету внутрішніх справ. Тези дисертаційної роботи, ідеї та окремі висновки апробовано як доповіді на таких конференціях і симпозіумах міжнародного та національного рівнів: «Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні» (м. Львів, 27 вересня 2013 р.); «Діяльність підрозділів кримінальної міліції: сучасний стан та перспективи вдосконалення» (м. Львів, 12 квітня 2013 р.); «Звітна наукова конференція ад'юнктів, аспірантів та здобувачів» (м. Львів, 16 жовтня 2015 р.); «Євроінтеграція 2016» (м. Львів, 25 січня 2016 р.).

**Публікації.** Основні положення і висновки, сформульовані в дисертаційній роботі, викладені у дев'яти публікаціях, з яких п'ять наукові статті, чотири із яких опубліковані у наукових фахових виданнях України, одна у виданні іншої держави (Республіка Молдова), а також у тезах чотирьох доповідей у збірниках матеріалів науково-практичних конференцій.

**Структура дисертації.** Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації становить 191 сторінка, із них основний текст – 164 сторінки. Список використаних джерел (285 найменувань) викладено на 27 сторінках.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертаційної роботи, охарактеризовано ступінь наукової розробки проблеми, її зв'язок із науковими програмами, планами і темами, сформульовано мету і задачі, об'єкт, предмет і методи дослідження, наукову новизну одержаних результатів, їх теоретичне і практичне значення, наведено дані про їх апробацію та публікації автора за темою дисертації.

У **розділі 1 «Поняття та сутність нормотворчості органів місцевого самоврядування»** розглянуто стан наукової розробки проблеми, методологію дослідження і вивчено понятійно-категоріальний апарат проблеми муніципальної нормотворчості.

У *підрозділі 1.1 «Стан розробки проблеми та методологія дослідження»* вказано на те, що методологія досліджень охоплює аналіз наявних наукових підходів та застосування власних методів, які дозволять визначити найбільш суттєві характеристики муніципальної нормотворчості, виокремити структурні елементи, вказати на способи та шляхи найбільш результативної підготовки та прийняття нормативно-правових актів.

Таким чином, з метою найточнішого пізнання муніципальної нормотворчості методологічний вектор дослідження спрямовано на домінуючі погляди та парадигми, що визначились і стали основними методологічними підходами сучасного правознавства (природно-правовий, соціологічний та позитивістський).

Сьогодні мало уваги приділяється дослідженню особливостей нормативно-правових актів місцевого самоврядування (муніципальної нормотворчості). Доволі розповсюдженою в наукових працях стосовно права є думка про підзаконний характер муніципальної нормотворчої діяльності.

Замало уваги приділено розв'язанню таких актуальних проблем, як співвідношення прямої нормотворчості територіальної громади та нормотворчої діяльності представницьких органів місцевого самоврядування, визначенню предмета нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування.

Муніципальна нормотворчість повинна стати школою участі громадян у прийнятті колективних рішень; вона повинна стимулювати їхню ініціативу, усувати відчуження від спільних справ, формувати почуття солідарності громади. В процесі



нормотворчості на місцях громадяни повинні замислюватись про раціональність тих чи інших норм, пізнавати право.

Нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування, теоретико-правові аспекти якої є об'єктом дисертаційного дослідження, відрізняється від інших видів діяльності самоврядних органів метою, принципами, суб'єктно-процесуальними характеристиками, етапами. Досягти глибокого розуміння цих особливостей можна шляхом наукового обґрунтування теоретичних основ, організаційно-правового забезпечення, технології та принципів муніципальної нормотворчості.

На думку автора, насамперед доцільно проаналізувати ступінь їх застосування в дослідженнях проблематики муніципальної нормотворчості. На фоні багатовекторності наукових підходів щодо поняття нормотворчості перевага надається концепції позитивізму, що розкривається шляхом з'ясування співвідношення держави і права. Оскільки основне призначення місцевого самоврядування в сучасному суспільстві – вирішення питань місцевого значення, то воно відображає дві об'єктивні соціальні потреби: необхідність ефективного управління і розвиток демократії. Тому створення в демократичній державі ефективної системи місцевого самоврядування пов'язане із завданням децентралізації управління, передачі на місця питань, які там можуть вирішуватися найбільш успішно.

Місьцеве самоврядування є надзвичайно важливим інститутом такого суспільства. Однак через відсутність демократичних традицій в країні є небезпека перетворення реального місцевого самоврядування в управління на місцях, яке може бути централізованим чи децентралізованим.

У підрозділі 1.2 «Поняття та принципи муніципальної нормотворчості» зазначено, що нормативність актів місцевого самоврядування зумовлена в першу чергу тим, що муніципальна влада, яка створює норми, за своєю соціально-правовою природою є громадською публічною владою, оскільки її інституційне оформлення здійснюється на основі вільного волевиявлення населення. Тому норми, що встановлюються відповідними органами, а також посадовими особами місцевого самоврядування, повинні мати владний, а тому загальнообов'язковий характер, оскільки в них виражаються воля й інтереси місцевого населення; вони являють собою різновид соціальних норм, які мають багато спільних ознак з нормами права.

Серед актів муніципальної нормотворчості особливе місце посідають статути територіальних громад – своєрідні акти їх конституювання. З допомогою статуту територіальна громада в межах, визначених законом, самостійно визначає систему, структуру і порядок формування органів місцевого самоврядування, схему організації місцевого самоврядування в населеному пункті, взаємовідносини територіальної громади з самоврядними органами та окремими територіальними колективами.

Нормативно-правовий акт місцевого самоврядування є юридичним результатом нормотворчої діяльності, спонукальною обставиною якої є об'єктивна потреба у правовому оформленні відповідних суспільних відносин. Його приймають з метою врегулювання суспільних відносин, які входять до предмета відання місцевого самоврядування. Муніципальна нормотворчість здійснюється безпосередньо територіальною громадою, або ж органами місцевого самоврядування. Саме тому

поняття «муніципальна нормотворчість» охоплює: безпосередню нормотворчість територіальної громади (місцевий референдум тощо), а також нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування. Вказані види муніципальної нормотворчості різняться як за правовою регламентацією, так і за процедурно-процесуальною формою. Очевидно, однією з найбільш демократичних форм муніципальної нормотворчості є місцевий референдум, проведення якого дає можливість громаді самій вирішувати питання, що назріли. Важливе значення у цьому має процес підготовки до референдуму, коли громадяни беруть участь в обговоренні питань, що винесено на їх вирішення, вчаться дискутувати, знайомляться з інформацією, на основі якої буде прийняте рішення.

**Розділ 2 «Теоретико-правові основи форм нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування»** містить два підрозділи, які присвячені історико- та теоретико-правовому дослідженню основ форми нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування.

У підрозділі 2.1 *«Характеристика структури та форм діяльності органів місцевого самоврядування»* здійснено спробу довести, що найбільш ефективний на думку автора спосіб реформування органів місцевого самоврядування – це нормативно-правове регулювання і на його основі удосконалення організаційної структури органів місцевого самоврядування. Зрозуміло, що сьогодні основна частина повноважень населення щодо реалізації влади на місцях виконується в межах роботи відповідних органів місцевого самоврядування, на які покладається велика відповідальність за прийняті рішення, позаяк виходячи з локального на рівень національний вони несуть зміни в житті усього населення країни. Однак видається, що основною проблемою оптимізації структури органів місцевого самоврядування є багатофункціональність і багатоаспектність останньої, що пояснює складність упорядкування чинного законодавства про місцеве самоврядування. Крім того, вітчизняне законодавство належним чином не відображає структуру муніципальних органів самоврядування, що обумовлює багатоваріантність моделей місцевого самоуправління на практиці. Слід зазначити, що в демократичній системі управління суспільством та державою органам місцевого самоврядування відводиться особлива роль. Вказані органи є не лише формою децентралізації управління, а й способом організації та здійснення влади на місцях, який забезпечує самостійне вирішення громадянами питань місцевого життя, організаційне відокремлення управління місцевими справами. І хоча законодавство не визначає конкретних систем структури органів, воно встановлює важливі вимоги, обов'язкові для кожної системи органів місцевого самоврядування. Звичайно, певна різноманітність можлива та потрібна, але у визначених межах, які забезпечують діяльність органів місцевого самоврядування. Законодавство України не може містити вичерпного переліку структурних елементів та організаційно-правових форм роботи органів місцевого самоврядування, адже це могло б певним чином стримувати подальший розвиток місцевого самоврядування. Життя громад настільки багатогранне, що змушує постійно знаходити нові структурні та організаційно-правові форми роботи самоврядних органів з метою підвищення ефективності їх функціонування та реалізації нормотворчої функції що, своєю чергою, сприятиме належній реалізації передвиборчих програм і обіцянок, даних територіальній громаді.

У підрозділі 2.2 «Правове регулювання суспільних відносин в організаційній сфері нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування в Україні» стверджено, що сьогодні в нашій державі відбувається глобальне реформування усіх органів державної влади, від правоохоронних та правозахисних до органів місцевого самоврядування, адже від останніх безперечно залежатиме ефективність роботи перших.

Одним з основних завдань реформування є розподіл прав, обов'язків та відповідальності в межах певного виду діяльності державної структури, що охоплює делегування повноважень як передання компетенції з найвищого рівня до найнижчого. Відтак децентралізація дасть змогу нормативно закріпити рівень відповідальності усіх органів місцевого самоврядування. Цей крок, на думку автора, зумовить швидкі та якісні зміни в правовій системі зокрема та суспільних відносинах загалом, на політичному рівні, що дозволить регулювати нормотворчу діяльність усіх органів місцевого самоврядування. Зміни відбуваються і щодо процедурних питань нормотворчості усіх самоврядних органів, котрі потребують регулювання. Не менш важливо й те, що нормотворча діяльність належить до правової сфери, тобто спрямована на регуляцію суспільно-правових відносин з огляду на дотримання прав і свобод, честі та гідності кожної людини. Своєю чергою, нормотворчість здійснюється виключно у процесуальній формі. Тому поняття нормотворчого процесу у порівнянні з поняттям нормотворчої діяльності є вужчим. Дане твердження випливає з того, що до початку організації нормотворчого процесу забезпечується діяльність з метою виявлення необхідності в правовому регулюванні відповідних суспільних відносин, а вже внаслідок цього розробляють проект нормативно-правового акту. Загалом вбачається, що розвиткові місцевого самоврядування сприяла б відмова від повторення законодавчих приписів у локальних нормативно-правових актах та регламентація внутрішньої організації місцевих рад з огляду на специфіку їх діяльності в селі, селищі, місті, районі, області. Оскільки не існує типового регламенту місцевої ради, який був би рекомендований для прийняття місцевими радами, регламенти рад відрізняються один від одного за структурою, змістом, що відображає концептуальне ставлення укладачів конкретного регламенту до тих чи інших процедурно-процесуальних питань.

**Розділ 3 «Стадії нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування та шляхи його удосконалення»** містить два підрозділи та присвячений теоретико-правовому дослідженню стадій нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування та з'ясуванню можливих шляхів його удосконалення.

У підрозділі 3.1 «Поняття муніципального нормотворчого процесу» йдеться про те, що нормотворчість на муніципальному рівні здійснюється у процесуальній формі, а отже нормотворчий процес не слід ототожнювати з нормотворчою діяльністю, зміст якої є ширшим.

Завданням правотворчого процесу є створення та підтримання системи права у належному стані, який має відповідати потребам правового регулювання на відповідному етапі суспільного розвитку. Безпосередньою умовою правотворчого процесу є об'єктивна потреба у нормативному впорядкуванні певних суспільних

відносин. Результатом правотворчого процесу є нормативні приписи, які дістають закріплення у відповідних нормативно-правових актах.

Слід зазначити, що останнім часом в Україні зросла увага до нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання правовідносин на рівні територіальної громади. Жодна з галузей права за такий короткий період не набула такого розвитку, як муніципальне право. Загалом це позитивний чинник розвитку локальної демократії, що, своєю чергою, сприяє становленню громадянського суспільства в нашій країні.

На думку автора, вдосконаленню муніципальної нормотворчості сприятиме подальша її інституціоналізація, дедалі ширше залучення членів територіальних громад до муніципального нормотворчого процесу, посилення їх громадянської активності, створення єдиної електронної бази власних актів в органах місцевого самоврядування та забезпечення її доступності; сприяння підвищенню кваліфікації муніципальних кадрів (шляхом проведення навчання, семінарів та встановлення відповідних вимог до осіб, в обов'язки яких входить підготовка проектів актів), а також підвищенню правової культури населення (в тому числі, й майбутніх фахівців, шляхом введення спеціальних курсів у вищих навчальних закладах). Попри те, що розпочатий у 90-ті роки минулого століття процес створення та удосконалення правових засад нормотворчості триває і донині, зберігаються негативні наслідки відсутності належних механізмів нормотворчості, відповідної правової організації нормотворчого процесу на місцевому рівні.

Сьогодні потребує ефективних та обміркованих політичних рішень місцевої влади, завершення розпочатих реформ. Відтак правовий супровід реформування набуває особливого значення і вимагає високого професіоналізму суб'єктів нормотворчості.

У підрозділі 3.2 «Основні напрями та шляхи удосконалення муніципального нормотворчого процесу» з'ясовано, що одним з важливих напрямів удосконалення організації нормотворчої діяльності на місцях є посилення уваги правотворчих структур до громадської думки, активізація участі громадян у прийнятті муніципальних нормативних правових актів. В ідеалі саме громадська думка повинна бути основним джерелом формування положень нормативних правових актів муніципальних утворень.

Посилити демократичні начала нормотворчої роботи на місцях можна в різний спосіб. По-перше, шляхом попередньої розсилки проектів муніципальних нормативних правових актів жителям з метою ознайомлення населення з текстами вказаних проектів. Це можна зробити за допомогою місцевої преси або інших засобів масової інформації, своєчасного вивішування проектів муніципальних нормативних правових актів на площах, стендах, у спеціально відведених для цього місцях, у тому числі розміщення на офіційному інтернет-сайті муніципального утворення. По-друге, шляхом обговорення проектів муніципальних нормативних правових актів у трудових колективах, на конференціях і зборах громадян тощо. Робота в такому напрямі дозволить не тільки підняти авторитет муніципальної влади і підвищити якість нормативних правових актів, але й захистити права та інтереси громадян. Залучення населення до участі в муніципальній нормотворчій діяльності

необхідно розглядати як найважливіше завдання не тільки органів місцевого самоврядування, а й самих громадян.

Нині нормативно-правові акти муніципальних утворень є результатом прогресивного впливу джерел права, котрі найбільш наближені до місцевого співтовариства в його життєдіяльності. З їх допомогою відбувається реалізація права громадян на місцеве самоврядування; вони формують реальний правовий режим та забезпечують правопорядок і законність на території муніципального освіти. Попри це фрагментарне законодавче регулювання муніципальної нормотворчості беручи до уваги низький рівень професіоналізму та досвіду органів та посадових осіб місцевого самоврядування й інші причини, зумовлює низьку якість нормативно-правових актів, а також їх техніко-юридичну недосконалість. За таких обставин організувати нормотворчу діяльність в муніципальних утвореннях слід вибудовуючи її на усталених у правовій науці загальних для правотворчості принципах.

## **ВИСНОВКИ**

Проведене дослідження дає змогу узагальнити результати і сформулювати низку теоретичних положень, які відображають його наукову новизну та можуть привернути увагу науковців до порушеної проблеми.

1. Аналітичне осмислення положень наукознавчої літератури з проблем нормотворчості органів місцевого самоврядування дозволяє запропонувати визначення муніципальної нормотворчості як суб'єктно-функціональних нормотворчих правовідносин, спрямованих на волевиявлення територіальної громади та формування відповідно до нього змісту нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування.

2. Поняття нормотворчості органів місцевого самоврядування автор ототожнює з поняттям муніципальної нормотворчості та вважає це – реалізованою утвердженням статутом муніципальної спільноти та нормативними актами органів місцевого самоврядування діяльністю, що передовсім стосується уніфікації, унормування, доопрацювання загальноутверджених у суспільстві правил поведінки місцевого значення.

3. Теоретико-правова природа нормотворчості органів місцевого самоврядування обумовлена недержавною формою участі населення у розв'язанні питань місцевого значення.

4. Принципи муніципальної нормотворчості становлять основу правового регулювання. У цьому випадку автор виокремлює функції муніципальної нормотворчості, з-поміж яких такі: доопрацювання нормативно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування; унормування прогалин у праві; уніфікація і упорядкування чинних нормативно-правових актів та ін. Стрижневою із вищенаведених є, поза сумнівом, функція доопрацювання, що спрямована на своєчасне реагування щодо наявних змін практичної діяльності, умов життя, засад суспільних відносин тощо.

Водночас необхідно вказати і на ключові принципи нормотворчої діяльності, що досліджувалися у дисертаційній роботі, з-поміж яких такі: принцип законності та

конституціоналізму, принцип юридичної техніки і постійного технічного удосконалення прийнятих актів, принцип юридичної мови, принцип планування, принцип науковості, принцип виконання правових актів, принцип відповідальності та ін. У межах означених принципів їх сукупність утворює певною мірою систему, що характеризується наявністю у ній зв'язків із притаманними їм основоположними засадами, є рушієм нормотворчого процесу органів місцевого самоврядування. Саме ця система формує загальний механізм утворення правових норм і є стрижнем правомірності, ефективізації діяльності органів місцевого самоврядування.

Надзвичайно важливе значення набув принцип участі територіальних громад у муніципальній нормотворчості. Втілення його в життя дозволило б наповнити місцеве самоврядування в нашій державі реальним змістом. З іншого боку, без належної участі громадськості у муніципальному нормотворчому процесі неможливо ефективно реалізувати інші принципи нормотворчості на місцевому рівні.

5. Необхідною умовою підвищення ролі інститутів безпосередньої демократії в системі місцевої нормотворчості є підготовка громадян до участі у самоврядуванні шляхом прямого волевиявлення як життєво необхідної форми самоорганізації суспільства. З цією метою доцільно проводити заходи з роз'яснення суті нормотворчості громади через інститути безпосередньої демократії. Розвиток муніципальної нормотворчої діяльності передбачає формування особистості демократичного типу, яка повинна характеризуватися сприйняттям цінностей демократії та основних інститутів механізму їх реалізації; високим рівнем політичної та правової культури; наявністю власних поглядів на політичні явища та політичних діячів, які нерідко є критичними; громадянськістю; впевненістю у своїй здатності впливати на рішення владних структур.

6. Відсутність низки чітких визначень основних понять і категорій щодо структури органів місцевого самоврядування та наявність у місцевих рад права самостійно визначати вищезазначену структуру неминуче буде призводити, в силу об'єктивних та суб'єктивних причин, не лише до позитивних, а й до негативних результатів, у тому числі й у сфері нормотворчої діяльності. Тому запропоновано, не порушуючи конституційного права місцевої громади та її органів на самостійне вирішення питань місцевого значення в межах своїх повноважень, вважати обґрунтованим визначення спільних законодавчих засад формування та функціонування структури органів місцевого самоврядування, що позитивно відобразиться на муніципальній нормотворчості.

7. Аналіз практики реалізації організаційно-правових форм вітчизняних муніципальних органів дозволяє стверджувати, що виникла необхідність прийняття типового регламенту місцевої ради з метою закріплення єдиних для місцевих рад суб'єктів права муніципальної нормотворчої ініціативи, стадій муніципального нормотворчого процесу та інших важливих питань, що пов'язані з підготовкою і прийняттям муніципальних нормативно-правових актів. Сучасні тенденції спонукають ради, їх органи та депутатів по-новому підходити до вже набутого досвіду організації роботи, вдосконалювати його, застосовувати нові форми взаємодії з територіальною громадою, опрацьовуючи спільні підходи і узгоджуючи дії під час вирішення актуальних завдань.

8. На фоні відсутності належних механізмів нормотворчості місце технології у муніципальному нормотворчому процесі є визначальним, оскільки будь-яка помилка на кожній стадії може суттєво вплинути на якість нормативно-правового акта.

9. Муніципальний нормотворчий процес вимагає дедалі ширшого залучення членів територіальних громад. Посилення їх громадянської активності сприятиме вдосконаленню муніципальної нормотворчості. Для вирішення цієї важливої проблеми необхідно, на думку автора, прийняти спеціальний закон про нормативно-правові акти, який повинен містити розділ про нормативно-правові акти місцевого самоврядування, що визначав би базові принципи, порядок та засоби залучення зацікавлених суб'єктів до участі у муніципальному нормотворчому процесі.

10. Стадії нормотворчого процесу органів місцевого самоврядування являють собою окремі завершені етапи діяльності уповноважених суб'єктів, зміст кожного з яких регламентовано таким чином, що тільки виконання всіх його процедурних складових дає можливість перейти до наступного етапу. Муніципальна нормотворчість загалом розглядається як процесуальне явище організаційного характеру, змістом якого є певний порядок діяльності самоврядних органів.

11. Аналіз регламентних норм місцевих рад дає можливість виокремити у муніципальному нормотворчому процесі три основні стадії: ініціювання та підготовка проекту нормативно-правового акта; попередній та офіційний розгляд проекту в місцевій раді; прийняття та офіційне оприлюднення нормативно-правового акта. У двох перших стадіях бере участь широке коло суб'єктів муніципального нормотворчого процесу, із залученням значної кількості учасників муніципальної нормотворчості, тоді як діяльність, що відбувається в межах третьої стадії – виключна прерогатива нормотворчого органу.

12. Важливими тенденціями розвитку нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування є відхід від заідеологізованості, засвоєння загальноцивілізаційних та європейських цінностей, з яких визначальні – невідчужувані права і свободи людини, справедливість, індивідуальність, рівність, верховенство права.

Отже, отримані результати дослідження дозволяють з достатньою впевненістю стверджувати, що нормотворчість органів місцевого самоврядування може і повинна розглядатися сьогодні як вирішальний чинник, що безпосередньо впливає на формування демократичної правової держави в Україні. Врешті решт, нормотворчість органів місцевого самоврядування безпосередньо залежить від багатьох чинників – суб'єктів правотворчої ініціативи, структури та функцій органів, що впливають на нормотворчий процес, вплив громадян і політичних партій на нормотворчий процес тощо. Відтак доводиться констатувати, що процеси доопрацювання, змін та уточнень загальних засадничих принципів органів місцевого самоврядування, як і, що головне, формування фінансової складової влади на місцях вимагає обов'язкового удосконалення законодавчої бази про місцеве самоврядування.

### **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:**

1. Шпак Ю. А. Методологічні підходи до визначення поняття нормотворчості органів місцевого самоврядування / Ю. А. Шпак // Науковий вісник Львівського

державного університету внутрішніх справ. – Серія юридична. – 2013. – Вип. 1. – С. 145–152.

2. Шпак Ю. А. Поняття та види організаційних форм діяльності органів місцевого самоврядування / Ю. А. Шпак // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – Серія: юриспруденція. – 2013. – Вип. 5. – С. 58–62.

3. Шпак Ю. А. Правове регулювання муніципальної нормотворчої діяльності у регламентах місцевих рад / Ю. А. Шпак // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – Серія юридична. – 2013. – Вип. 4. – С. 22–30.

4. Шпак Ю. Понятие муниципального нормотворческого процесса и пути его совершенствования / Юрий Шпак // Международный научно практический Правовой журнал «Закон и жизнь» («Legea si Vista»), Кишинев Республика Молдова, январь. – 2014. – С. 226–229.

5. Шпак Ю. А. Стадії нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування: теоретико-правові аспекти / Ю. А. Шпак // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія юридичні науки. – 2014. – № 801. – С. 103–108.

6. Шпак Ю. А. Форми діяльності органів місцевого самоврядування / Ю. А. Шпак // Тези доповідей та повідомлень учасників звітної наукової конференції ад'юнктів, аспірантів та здобувачів «Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні» (м. Львів, 27 вересня 2013 р.). – Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2013. – С. 313–318.

7. Шпак Ю. А. Окремі аспекти муніципальної нормотворчості та діяльність територіальних підрозділів органів внутрішніх справ України / Ю. А. Шпак // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Діяльність підрозділів кримінальної міліції: сучасний стан та перспективи вдосконалення» (м. Львів, 12 квітня 2013 р.). – Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2013. – С. 605–608.

8. Шпак Ю. А. Сутність наукової проблеми ефективності нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування / Ю. А. Шпак // Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні : тези доповідей та повідомлень учасників звітної наукової конференції ад'юнктів, аспірантів та здобувачів (м. Львів, 16 жовтня 2015 р.). – Львів : Державний університет внутрішніх справ, 2015. – С. 309–312.

9. Шпак Ю. А. Актуальні проблеми оптимізації нормотворчості в органах місцевого самоврядування / Ю. А. Шпак // Тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції «Євроінтеграція 2016» (м. Львів, 25 січня 2016 р.). – Львів : Університет бізнесу і права, 2016. – С. 52–54.

## АНОТАЦІЯ

**Шпак Ю.А. Нормотворчість органів місцевого самоврядування в Україні: теоретико-правовий вимір.** – *На правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і



правових учень. – Івано-Франківський університет права імені Короля Данила Галицького, Івано-Франківськ, 2016.

Дисертація є комплексним теоретико-правовим дослідженням нормотворчості органів місцевого самоврядування в Україні. Зокрема, в дисертаційній роботі на основі аналізу законодавства, узагальнення практики нормотворчості органів місцевого самоврядування, наукових праць українських і зарубіжних учених здійснено комплексне дослідження поняття, сутності, принципів та форм муніципальної нормотворчості, окреслено стадії та перспективні напрями вдосконалення нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування.

Визначено стан теоретико-правового дослідження сутності нормотворчості органів місцевого самоврядування, обґрунтовано теоретико-методологічні засади муніципальної нормотворчості та значення для її формування органів місцевого самоврядування, узагальнено основні підходи до розуміння поняття нормотворчості органів місцевого самоврядування і досліджено сутність і форми муніципальної нормотворчості.

**Ключові слова:** право, нормотворчість, муніципальна нормотворчість, нормотворчий процес, органи місцевого самоврядування.

## АННОТАЦІЯ

**Шпак Ю.А. Нормотворчество органов местного самоуправления в Украине: теоретико-правовое измерение. – На правах рукописи.**

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 – теория и история государства и права; история политических и правовых учений. – Ивано-Франковский университет права имени Короля Данила Галицкого, Ивано-Франковск, 2016.

Диссертация является комплексным теоретико-правовым исследованием нормотворчества органов местного самоуправления в Украине. В частности, в диссертационной работе на основе анализа законодательства, обобщения практики нормотворчества органов местного самоуправления, научных работ украинских и зарубежных ученых, проведено комплексное исследование понятия, сущности, принципов и форм муниципального нормотворчества, обозначены стадии и перспективные направления совершенствования нормотворческого процесса в органах местного самоуправления.

Определено состояние теоретико-правового исследования сущности нормотворчества органов местного самоуправления, обоснованы теоретико-методологические основы муниципального нормотворчества и значение для ее формирования органов местного самоуправления, обобщены основные подходы к пониманию понятия нормотворчества органов местного самоуправления и исследована сущность и формы муниципального нормотворчества.

**Ключевые слова:** право, нормотворчество, муниципальное нормотворчество, нормотворческий процесс, органы местного самоуправления.

## SUMMARY

**Shpak Yu.A. Rulemaking local authorities in Ukraine: theoretical and legal dimension.** – *Manuscript rights reserved.*

Thesis for the scientific degree of candidate of law sciences in specialty 12.00.01 – theory and history of state and law; history of political and law studies. – Ivano-Frankivsk University of Law named after King Danylo Halytskyi, Ivano-Frankivsk, 2016.

The dissertation is a complex theoretical-legal research rulemaking local authorities in Ukraine. In particular, the thesis based on the analysis of the legislation, compilation practices rulemaking local governments, scientific works of Ukrainian and foreign scientists, that is a comprehensive study of the concept of the essence of the principles and forms of municipal rulemaking designated stage and future directions for improving the law-making process in local government.

Determine the status of theoretical studies legal entity rulemaking local government justified the theoretical and methodological foundations of the municipal rulemaking and significance for the formation of its local authorities, summarizes the main approaches to understanding the concept of rule-making of local authorities and investigated the nature and form of municipal rulemaking.

Institute of Local Government denied the prerogative of legislative and lawmaking processes. But rule-making dimension is obvious key to implementing powers of local self-government, which is manifested in the adoption of regulations under its competence. After the legislative process capacity of local governments is a legal prerequisite for local autonomy. Given the appropriate legal grounds to assert about the importance of local government law-making. A necessary condition for increasing the role of institutions of direct democracy system of local rule-making is to prepare citizens to participate in self-government by direct vote as a vital form of self-organization of society. For this purpose, it is advisable to carry out activities to explain the essence of law-making community through the institutions of direct democracy. The development of municipal rulemaking involves the formation of a democratic personality type, which should be characterized by perception of democratic values and basic institutions of a mechanism for their implementation; high levels of political and legal culture; presence of own views on political events and political figures, which are often critical; citizenship; confidence in their ability to influence the decisions of the authorities.

Proposed rulemaking interpretation of the concept of local government the latter considered as first enshrined at the constitutional level independent of the public authorities of the people that designed to address local issues. Proven retrospective law in the motivation of local government, its state-legal nature of local government is obliged to be effective, as a core structural element of the municipal administration is just a political revitalization of the local population, which manifests itself in its self. Found that the bodies of the municipal government is legally impossible outside the institutions, of the relevant local government and legislative activity.

**Keywords:** law, rule-making, municipal law-making, standard-setting process, local governments.