

Міністерство внутрішніх справ України
Львівський державний університет внутрішніх справ

На правах рукопису

ШПАК ЮРІЙ АНАТОЛІЙОВИЧ

УДК 004.652.4

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

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

Дисертація

на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник
Кельман Лідія Михайлівна,
кандидат юридичних наук

Львів – 2016

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1 ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ НОРМОТВОРЧОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	12
1.1 Стан розробки проблеми та методологія дослідження.....	12
1.2 Поняття та принципи муніципальної нормотворчості.....	35
Висновки до першого розділу.....	52
РОЗДІЛ 2 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ФОРМ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	54
2.1 Характеристика структури та форм діяльності органів місцевого самоврядування.....	54
2.2 Правове регулювання суспільних відносин в організаційній сфері нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.....	79
Висновки до другого розділу.....	98
РОЗДІЛ 3 СТАДІЇ НОРМОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ШЛЯХИ ЙОГО УДОСКОНАЛЕННЯ	100
3.1 Поняття муніципального нормотворчого процесу.....	100
3.2 Основні напрями та шляхи удосконалення муніципального нормотворчого процесу.....	116
Висновки до третього розділу.....	145
ВИСНОВКИ	148
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	153

ВСТУП

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 донині 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 напрямом відновлення спілкування між державою та її громадянами.

Нажаль, у 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 один 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 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 неможлива 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. Солянік, 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 напрями 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 застосовані спеціально-юридичні методи (формально-юридичний, порівняльно-правовий). За допомогою формально-юридичного методу вдалося 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 наукової 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 розробки 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 дослідження. Дисертацію 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, викладено у дев'яти публікаціях, з яких п'ять – наукові статті, чотири з яких опубліковано у фахових виданнях України з юридичних наук, одна – у виданні іншої держави (Республіка Молдова), а також у тезах чотирьох доповідей у збірниках матеріалів науково-практичних конференцій.

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що об'єднують шість підрозділів, висновків і списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 169 сторінок, із них основний текст – 152 сторінки; список використаних джерел (183 найменування) викладений на 17 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ НОРМОТВОРЧОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1 Стан розробки проблеми та методологія дослідження

Дослідження теоретичного підґрунтя й практики органів місцевого самоврядування – муніципальної нормотворчості – тією чи іншою мірою були предметом уваги теоретиків права, державознавців радянських часів та представників сучасної української правової думки. Однак попри таку увагу науковців у вітчизняній науковій літературі досі бракує розгорнутих досліджень минулих років. Положення і висновки, що містяться у наукових працях, лише частково можуть бути застосовні в сучасних умовах. Крім того, ці дослідження були здійснені на основі іншого фактичного матеріалу, що не розкриває особливостей сучасної муніципальної нормотворчості, зокрема її змісту та суб'єктно-процесуальних характеристик.

Відсутність ґрунтовних спеціалізованих досліджень нормотворчості органів місцевого самоврядування негативно позначається на практичній діяльності муніципальних структур та якості прийнятих ними нормативно-правових актів. Крім того, участь членів територіальних громад у нормотворчому процесі знаходиться на неприпустимо низькому рівні, що призводить до недієвості муніципальних актів, які не відображають основних місцевих потреб.

Як зазначає В. Барський, нормотворчість в органах місцевого самоврядування не має чітких орієнтирів, здійснюється стихійно, методом спроб і помилок. Непродуктивно витрачаються інтелектуальні зусилля учасників муніципальних нормотворчих правовідносин, настають негативні

соціальні наслідки існування недосконалих нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування як кінцевого правового результату (продукту) нормотворчої діяльності [11, с. 5].

Різноплановість та плюралізм підходів щодо розуміння специфіки муніципальної нормотворчості породжують численні дискусії, що донині тривають у науковій юридичній літературі, висвітлюються у наукових працях фахівців у галузі теорії права, обговорюються на конференціях, симпозіумах тощо. Діалектичний характер мають дослідження поняття нормотворчості органів місцевого самоврядування, адже донині немає одностайної думки щодо фундаментальної природи цього поняття.

Традиційно у сучасній юридичній науці нормотворчість розглядається як процес пізнання й оцінювання правових потреб суспільства і держави, формування і прийняття нормативно-правових актів уповноваженими суб'єктами в межах відповідних процедур. Імпульсом до створення нормативно-правового акта є суспільно значуща проблема, невирішене питання, яке має значення для великої кількості людей і для держави в цілому. Звідси завдання суб'єкта нормотворчої діяльності полягає в тому, щоб своєчасно, точно й адекватними правовими засобами відреагувати на це, обираючи такий варіант регулювання, який би найбільшою мірою відповідав інтересам суспільства, сприяв би його прогресу, враховував би всю сукупність факторів суспільного розвитку – економічних, політичних, соціальних, національних, ідеологічних тощо.

Методологія досліджень охоплює аналіз існуючих 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. Сьогодні такими можна вважати природно-правовий, соціологічний та позитивістський. На нашу думку, 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 як взаємопов'язаних причинними зв'язками явищ. Відтак зосередимося саме на ньому.

О. Скакун [148, с. 430], М. Пархоменко [168, с. 355], Ю. Ведерніков, В. Грекул [24, с. 105] виокремлюють три етапи правоутворення та зазначають, що саме на останньому, інституціональному, здійснюється нормотворчість, коли право набуває вигляду норм права [148, с. 355], чим, на думку І. Самоценка, досягається безпосередній юридичний результат нормотворчої діяльності [140, с. 30]. Г. Шершеневич запевняє, що такий результат досягається за допомогою держави, оскільки остання є інститутом, який фіксує та формулює право [176, с. 116], або, за М. Кельманом, створює його [54, с. 67].

Дійсно, без відповідного впливу держави в особі уповноважених державних органів та посадових осіб право не може набувати статусу регулятора суспільних відносин, а отже, не виникає сумнівів у тому, що нормотворчість є функцією держави, її правовою формою діяльності. Як слушно зазначає Т. Радько, право спершу треба створити, а потім постійно вдосконалювати [121, с. 294].

Це обумовлено тим, що суспільні відносини не можуть бути абсолютно урегульованими, оскільки вони постійно розвиваються. Тому основним завданням суб'єктів нормотворчості є виявлення тієї сфери суспільних відносин, яка потребує правового регулювання, що виявляється у створенні нових норм та зміні або скасуванні вже існуючих. Керуючись таким розумінням, нормотворчість слід розглядати як певну реакцію держави на ті суспільні відносини, які потребують відповідного правового регулювання.

Тієї ж позиції стосовно домінуючої ролі держави у нормотворчому процесі дотримуються й інші автори, що свідчить про поширеність позитивістських підходів у розумінні явища нормотворчості.

Так, А. Малько вважає нормотворчість діяльністю державних органів щодо прийняття, зміни чи скасування юридичних норм [78, с. 115]. Аналогічної думки дотримується П. Рабінович, проте вважає, що суб'єктами нормотворчості є також недержавні органи [120, с. 103].

На думку П. Васильєва, нормотворчість є одним із аспектів державного управління суспільством, а тому держава не тільки встановлює, змінює та скасовує норми права, а ще і санкціонує їх [161, с. 263]. З такою позицією погоджується й А. Венгеров [26, с. 488]. С. Алексєєв, своєю чергою, зазначає, що нормотворчість є заключним етапом правоутворення, на якому відбувається «творення права», тому нормотворчість охоплює всі форми та способи формування права [5, с. 5]. Таку ж позицію висловлює О. Скакун [148, с. 430].

Натомість інші науковці, зокрема В. Ковальський, І. Козінцев [57, с. 13], С. Лисенков [73, с. 162], В. Лазарєв [95, с. 151], А. Колодій [58, с. 109], М. Пархоменко [168, с. 360], Е. Темнов [159, с. 159], Л. Шестопалова [166, 110], Ю. Перерва, М. Кельман, О. Мурашин, С. Тимченко, Р. Калюжний, М. Пархоменко, С. Легуша [167, с. 81], вважають, що результатом нормотворчості є виключно нормативно-правові акти.

Право – складний соціальний феномен, що виникає у зв'язку з потребою суспільства у врегулюванні, впорядкуванні суспільного життя. А. Міцкевич робить висновок, що формування права має об'єктивно обумовлений, історично необхідний характер [111, с. 5]. І одним з об'єктивованих його проявів є правові норми. За допомогою норм права держава здійснює владний вплив на суспільні відносини. Така діяльність щодо створення, зміни або скасування правових норм і дістала в теорії права назву «нормотворчість».

А. Венгеров питання виникнення та розвитку права пов'язує з активною, свідомою діяльністю людей у правовій сфері. Причому виникнення права він розглядає як самоорганізуюче начало права, а розвиток пов'язує з удосконаленням вже існуючого права [26, с. 487].

Виходячи з цього, можна зазначити, що науковець пропонує два підходи: соціологічна юриспруденція та діяльнісний підхід. Так, завдяки соціологічній юриспруденції, він пояснює виникнення права в соціальному середовищі, яке обумовлюється цим середовищем, але є самодостатньою та самоорганізованою системою.

Діяльнісний підхід, своєю чергою, полягає у визнанні взаємозв'язку між окремими правовими явищами та свідомою вольовою діяльністю людей. Беручи до уваги, що у сфері нормотворчості працює величезна кількість фахівців, які мають владні повноваження та досвід управлінської діяльності у різних сферах державного управління, від професійної діяльності яких залежить стан нормативно-правового регулювання та втілення нормативних положень, слід погодитися з доцільністю використання діялісного підходу як одного із провідних у вивченні проблем нормотворчості.

Вказаний підхід активно застосовують й інші дослідники, які аналізують поняття нормотворчості як форми владної діяльності держави, яка спрямована на утворення нормативно-правових актів, що запроваджують, змінюють чи скасовують правові норми.

Так, А. Рибалкін запевняє, що нормотворчість – це нормативно впорядкована офіційна діяльність компетентних суб'єктів зі створення, зміни або скасування правових норм, метою якої є конкретизація актів вищої юридичної сили [137, с. 27–28].

В. Корельський та В. Первалов вважають, що нормотворчість є специфічною інтелектуальною діяльністю, яка потребує особливих знань та вмінь і пов'язана зі створенням чи зміною існуючих у державі правових норм [162, с. 289].

О. Скакун визначає нормотворчість як правову форму діяльності держави за участю громадянського суспільства (у передбачених законом випадках) щодо встановлення (санкціонування), зміни, відміни юридичних норм. Нормотворчість виражається у формуванні, систематизації, прийнятті й оприлюдненні нормативно-правових актів [148, с. 317].

Слушно викладає сутність нормотворчості С. Алексєєв, указуючи, що «це державно-владна діяльність, яка полягає у «творенні права», у зведенні панівної волі у закон, у тому, щоби ввести у правову систему нові норми, змінити або скасувати старі. Державний момент для нормотворчості є вирішальним та ключовим. Нормотворчість тому і являє собою конститутивну стадію правоутворення, що саме у вигляді державної волі відповідні нормативні узагальнення набувають властивості права, стають загальнообов'язковими нормативними приписами, які підтримуються силою державного примусу» [4, с. 310]. Така дефініція визнає провідну роль держави та її владних органів у процесі нормативного закріплення певної сфери відносин.

Розглянемо тепер сутність поняття «законотворчість» та його співвідношення з поняттям нормотворчості. На думку Н. Пархоменко, законотворчістю є діяльність уповноважених органів з прийняття, зміни, призупинення дії та скасування законів та підзаконних нормативно-правових актів [168, с. 355], тобто йдеться про те, що результатом законотворчості є нормативно-правові акти.

Приймаючи таку позицію автора, необхідно з'ясувати, що саме слід розуміти під «творенням закону». Так, похідним терміном від «закону» є «законодавство», яке розглядається у двох значеннях: широкому та вузькому. В першому випадку законодавством вважають усю сукупність чинних нормативно-правових актів, прийнятих правотворчими органами, що регулюють правовідносини в державі [68, с. 141], а в другому – виключно закони, тобто акти вищої юридичної сили, прийняті парламентом або народом під час референдуму [178, с. 9].

Виходячи з обох значень, слід з'ясувати, як саме слід розуміти законотворчість: як «творення виключно законів» або як «творення нормативно-правових актів». Для вирішення цього питання необхідно проаналізувати співвідношення понять законотворчості та нормотворчості. Так, нормотворчість у контексті теорії континентального права спрямована на творення нормативно-правових актів, які за своєю юридичною силою поділяються на закони та підзаконні нормативні акти, тобто охоплюються терміном «законодавство» у його широкому значенні. Керуючись таким розумінням нормотворчості, не виникає сумніву в тому, що законотворчість є поняттям вузьким як за обсягом, так і за предметом регулювання суспільних відносин.

Вважаємо за доцільне поняття законотворчості розуміти виключно як створення законів, які, як зазначає М. Кравчук, ніхто не може приймати, змінювати чи відмінити, крім органів законодавчої влади та народу (шляхом проведення референдуму) [165, с. 165]. З такою думкою погоджується О. Бабкіна, яка вважає законотворчість процедурно-процесуальною діяльністю з підготовки, обговорення і прийняття законів вищими представницькими органами законодавчої влади (парламентами) або безпосередньо населенням шляхом референдуму [9, с. 92].

Діяльність з підготовки, обговорення і прийняття законів є монополією вищих органів держави (в Україні – Верховної Ради). Тому «нормотворчість» не можна ототожнювати із «законотворчістю», відтак треба чітко розмежувати ці поняття, про що слушно зазначає В. Нерсесянц [88, с. 416].

Особливе значення для наукового дослідження має висвітлення дискусійного питання співвідношення таких базових категорій правознавства, як «нормотворчість» та «правотворчість». Упродовж достатньо довгого періоду ці терміни вживалися як синоніми, адже в обох випадках вони означали діяльність держави, що спрямована на створення системи внутрішньо узгоджених нормативно-правових актів. В. Лазарев, ототожнюючи поняття «нормотворчість» та «правотворчість», наводить таке

визначення: «Нормотворчість у правовій сфері – це у принципі і головним чином державна діяльність, що завершує процес формування права, що означає зведення права у закон» [164, с. 130].

Нормотворчість, своєю чергою, буквально тлумачиться, як «творення норми», тобто результатом нормотворчості є правові норми. Проте, норми права не можуть вступати в юридичну силу самостійно, поза межами акта, в якому знаходяться, а тому нормотворчість слід також розглядати як творення актів, які містять правові норми. Так, співвідносячи нормотворчість із правотворчістю у її широкому розумінні, можна зробити висновок, що результатом нормотворчості є виключно ті форми права, які містять нормативні приписи, тобто нормативно-правові акти, правові прецеденти, нормативні договори, правові звичаї, релігійно-правові тексти. Однак такі джерела права, як правова доктрина та принципи права, не містять правових норм, а тому не є результатом нормотворчості. Отже, в даному випадку нормотворчість співвідноситься з правотворчістю, як частина з цілим.

«Правотворчість» – одна з найскладніших категорій теорії права та більш широке поняття, що охоплює процес створення всіх форм права. Натомість результатом правотворчості в континентальному праві є нормативно-правові акти, які за своєю юридичною силою поділяються на закони та підзаконні акти, а тому в теорії права правотворчість поділяють на законотворчість та підзаконну правотворчість [24, с. 107]. Нормотворчість у порівнянні з правотворчістю є більш складною правовою категорією, оскільки, з одного боку, вона передбачає творення правових норм, тобто має місце як під час творення законів, так і в процесі творення підзаконних актів, а тому становить базовий елемент нормативних актів; з іншого – нормотворчість у континентальному праві передбачає творення нормативно-правових актів, тобто актів, які містять норми права, що дає підстави ототожнити її з правотворчістю. Такий підхід до тлумачення нормотворчості знаходить відображення у праці Л. Шестопалової [177]. Такої ж думки дотримується і Н. Зезека [52].

А. Рибалкін у своєму дисертаційному дослідженні акцентує увагу на тому, що термін «правотворчість» можна застосовувати і як родове поняття, яке охоплює такі два різновиди творення норм права, як законотворчість – створення правових норм, що дістають закріплення в актах вищої юридичної сили – законах, та нормотворчість – діяльність із прийняття правових норм на основі та відповідно до законів [137, с. 185]. Проте, безперечно, закони мають нормативно-правий характер, а тому їх прийняття охоплюється поняттям нормотворчості.

З метою визначення поняття «нормотворчості», очевидно, доцільно розглянути етимологію цього терміна. Він складається з двох частин: «норма» і «творчість». «Норма» трактується як звичайний, узаконений, загальноприйнятий обов'язковий порядок, стан і т. ін.; зразок, правило поведінки людей у суспільстві [90, с. 498]. Однак, беручи до уваги, що у даному випадку йдеться не просто про норму, а про норму правову, загальнообов'язкове правило поведінки людей, встановлене, санкціоноване і забезпечуване державою та визнане на рівні суспільної свідомості, ми можемо зробити висновок, що перша складова терміна «нормотворчість» окреслює кінцеву мету нормотворчої діяльності – створення правових норм, регуляторів суспільної поведінки. Слово «творчість» тлумачиться як діяльність людини, спрямована на створення духовних і матеріальних цінностей [90, с. 891]. В. Даль у тлумачному словнику трактує «творчість» як «творення, створення, діяльна властивість», зауважуючи при цьому, що «творчий дар небагатьом даний» [33, с. 395]. Отже, виходячи із філологічного тлумачення зазначеного терміна, можна говорити про нормотворчість як про діяльність із створення правових норм.

Творчий характер діяльності щодо створення правових норм підкреслює румунський правознавець А. Нашіць. Науковець вказує, що правотворчість, необхідна для життя та діяльності людей, – це почесне, але важке завдання, бо навіть найкращих спонукань недостатньо для того, щоб створити витвір, який адекватно та у потрібний момент відображав би життя

у всій його багатогранності та із притаманними йому тенденціями розвитку, в якому суспільство могло б без труднощів впізнати себе та побачити недеформоване відображення свого реального буття, своїх прагнень та сподівань [87, с. 236].

Звісно, сформованими з творчим підходом можна назвати такі нормативно-правові приписи, необхідність дотримання котрих не викликає сумнівів у широкого загалу, які ефективно регулюють суспільні відносини, що вже міцно склалися і такі, що з'явилися недавно.

Зважаючи на розмаїття визначень нормотворчості, що існують у правовій науковій літературі, сформулюємо власне, яке б віддзеркалювало ті типові ознаки, що є характерними для цієї правової категорії. Нормотворчістю вважаємо особливу діяльність держави, в особі спеціально уповноважених на це владних суб'єктів, спрямовану на нормативне закріплення суспільних потреб та інтересів і забезпечення належних умов для реалізації прав і свобод громадян та їх ефективного захисту. Така діяльність здійснюється шляхом створення системи внутрішньо узгоджених нормативно-правових актів з метою підвищення ефективності регулювання суспільних відносин в Україні.

Докладність і ґрунтовність у з'ясуванні змісту поняття «нормотворчість» пояснюється доволі просто: дотримуючись концептуальних положень, можна комплексно та системно перейти до визначення поняття муніципальної нормотворчості.

Беручи до уваги запропоноване визначення нормотворчості, необхідно підкреслити, що діяльність щодо створення системи внутрішньо узгоджених нормативно-правових актів України здійснюється різними державними органами.

Діяльність кожного такого органу є невід'ємною частиною єдиного правотворчого процесу і повинна будуватися на однаковій для всіх системі принципів та функцій. Під час реалізації нормотворчих повноважень між державними органами повинен бути здійснений розподіл функціональних

обов'язків і встановлений перелік видів нормативних актів, що приймається кожним з них.

Звідси необхідним моментом для вирішення пізнавальних завдань дослідження є виокремлення рівнів нормотворчості. Дослідження існуючих нормативно-правових актів України дає можливість виокремити декілька рівнів нормотворчості:

- загальна нормотворчість (нормотворчість вищих органів державної влади);
- відомча нормотворчість (нормотворчість центральних органів виконавчої влади);
- місцева нормотворчість (нормотворчість органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, а також органів державної виконавчої влади на місцях) [66, с. 516].

Отже, особливістю місцевої нормотворчості є те, що, окрім державних органів, право на видання підзаконних актів мають органи місцевого самоврядування як інститути громадянського суспільства. Місцеве самоврядування – недержавна форма участі місцевого населення (територіальних громад – жителів сіл, селищ і міст) у розв'язанні питань місцевого значення, які регулюються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР.

На місцевому рівні одними з основних недержавних суб'єктів нормотворчості є органи місцевого самоврядування. Акти цих органів, на думку Е. Григоніса, поширюються на всіх громадян, які знаходяться на території муніципального утворення, тобто є актами загального характеру [32, с. 131]. Право на видання актів органами місцевого самоврядування безпосередньо впливає зі ст. 59 Закону про місцеве самоврядування [51], в якому зазначено, що сільська, селищна, міська рада та виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті ради в межах своїх повноважень приймають нормативно-правові акти у формі рішень, які підписуються сільським, селищним, міським головою та головою районної

у місті ради, які, своєю чергою, в межах своїх повноважень видають розпорядження.

Нормативно-правові акти місцевого самоврядування належать до єдиної системи правових актів України. Вони мають багато спільних рис із актами інших органів держави та водночас характеризуються рядом притаманних лише їм особливостей, що відрізняють їх від інших юридичних актів. Ці особливості зумовлені специфікою завдань місцевої нормотворчості, характером взаємодії органів місцевого самоврядування з системою органів державного управління та місцем і роллю органів місцевого самоврядування у механізмі державного управління.

Сьогодні мало уваги приділяється дослідженню особливостей нормативно-правових актів місцевого самоврядування та муніципальної нормотворчості. Так, пізнання муніципальної нормотворчості Б. Свірський обмежує розглядом переліку правових актів місцевого самоврядування [145, с. 239], а О. Лазор – вказівкою на те, що прийняття органами місцевого самоврядування правових актів є формою реалізації їх компетенції [72]. Крім того, одні науковці, наприклад, В. Сухонос, подають лише загальну характеристику нормотворчості місцевих рад як діяльності компетентних органів місцевого самоврядування, змістом якої є встановлення, зміна чи скасування юридичних норм, формування юридичного об'єктивного права [157, с. 383].

Інші ж, до прикладу, М. Кельман, О. Мурашин, Н. Хома [55, с. 363], П. Рабінович [120, с. 106], взагалі уникають характеристики нормотворчості органів місцевого самоврядування, розглядаючи її у сукупності з іншими видами підзаконної нормотворчості.

Доволі розповсюдженою у наукових працях стосовно муніципального права є думка про підзаконний характер муніципальної нормотворчої діяльності. Наприклад, Т. Масловська зазначає, що діяльність органів місцевого самоврядування за своїм змістом є підзаконною, тобто здійснюється на підставі й на виконання законодавства [79, с. 17].

Поряд з тим, на думку К. Шугріної, повноваження органів місцевого самоврядування щодо прийняття нормативно-правових актів засновані на делегуванні державою на муніципальний рівень правотворчих повноважень. Тобто прийняття органами місцевого самоврядування нормативно-правових актів з питань їхньої компетенції є правотворчістю, попередньо санкціонованою державою [179, с. 98].

Слід зазначити, що муніципальна нормотворчість має подвійну природу. Насамперед вона покликана регулювати певні види суспільних відносин, тобто є способом реалізації повноважень органів місцевого самоврядування. У той же час нормотворчість місцевих рад певною мірою сприяє ліквідації прогалів у законодавстві України з цілого ряду питань.

Вагомий внесок у дослідження поняття муніципальної нормотворчості вніс В. Барський. Учений комплексно проаналізував нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування та розробив рекомендації щодо удосконалення чинного законодавства. Зокрема, він довів, що «...нормотворчість органів місцевого самоврядування є самостійним, поряд із законотворчістю і підзаконною нормотворчістю органів держави, видом правотворчості» [11, с. 34]. На його думку, нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування належить до сфери правотворчості, тобто пов'язана з творенням об'єктивного права. Діяльнісні характеристики нормотворчості представницьких органів місцевого самоврядування полягають у виявленні волі територіальної громади, формуванні відповідно до неї владних імперативів, закріпленні цих імперативів у нормативно-правових актах місцевих рад [11, с. 36–43].

Водночас ученим, очевидно, замало уваги було 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.

На нашу думку, по-перше слід розмежувати поняття «правові акти місцевого самоврядування» та «правові акти органів (посадових осіб) місцевого самоврядування», оскільки вони відображають компетенцію різних суб'єктів. Кожному суб'єкту місцевого самоврядування притаманна власна правова форма вираження владних повноважень. Правові акти місцевого самоврядування являють собою загальну форму прояву правотворчої діяльності всіх суб'єктів місцевого самоврядування, тоді як правові акти органів (посадових осіб) місцевого самоврядування є лише частиною (видом) правових актів місцевого самоврядування. Отже, зазначені поняття співвідносяться як ціле та частина.

По-друге, важливо не лише знати суб'єктно-функціональні характеристики нормотворчості (хто і як творить нормативно-правові акти місцевого самоврядування), але й чому саме у такий, а не інший спосіб, чому саме такі, а не інші нормативно-правові акти приймаються або не приймаються у певний період.

Для наукової літератури радянського періоду були характерними спроби класифікувати правові акти місцевого самоврядування, причому за основу такої класифікації бралися доволі різноманітні критерії. Так, у працях більшості радянських учених до таких критеріїв здебільшого належали: юридичні властивості актів; суб'єкти, що уповноважені їх приймати; порядок прийняття актів; підстави прийняття; призначення актів; час і сфера їх дії тощо.

Загалом за радянських часів правове положення місцевих рад у системі органів влади було предметом дослідження І. Азовкіна [2] та Я. Вальденберга [18], які комплексно проаналізували правові форми діяльності місцевих рад. Значну увагу правотворчості в радянському соціалістичному суспільстві присвятили А. Васильєв [19] та Р. Васильєв [21; 23], які у своїх працях висвітлювали поняття та значення правових актів місцевих рад. В. Денисов зосередив увагу на специфіці правозастосовних актів місцевих рад народних депутатів [36]. Значний вклад у дослідження теорії та практики нормотворчої

діяльності місцевих рад депутатів трудящих зробив Н. Воронов [27], який одночасно критикував діловодство в місцевих радах того часу, Б. Дрейшев також відобразив у своїх роботах проблеми правотворчої діяльності міських рад [43; 44; 45].

Незважаючи на велику кількість досліджень, слід відзначити, що у цих роботах нормотворча діяльність місцевих рад депутатів трудящих розглядалася як складова нормотворчості державних органів, тобто не була предметом спеціального розгляду, а відтак усебічно не досліджувалася. Звичайно, проведені ними дослідження сьогодні мають важливе історичне, теоретичне та практичне значення, однак слід пам'ятати, що вони стосуються тоталітарної (радянської) системи організації влади. З об'єктивних причин вони не вписуються в сучасну конституційну модель місцевого самоврядування. А отже, залишаються без відповіді принципові питання, важливі для обґрунтування та глибокого усвідомлення сутності зазначеного явища, виявлення його ознак та властивостей у сучасних умовах функціонування держави і суспільства.

Проте повернемося до методології нашого дослідження. Від чіткого визначення методологічної основи значною мірою залежить досягнення мети і задач наукового пошуку, адже методологічні аспекти теоретико-правових досліджень є основою досягнення результату в будь-якому напрямку чи галузі.

Методологічну основу дисертації становить система філософсько-світоглядних, загальнонаукових, спеціально-юридичних методів дослідження.

Філософсько-світоглядним підґрунтям дослідження є ідеї законності та справедливості. Застосований у роботі діалектичний метод пізнання реальної дійсності, в основу якого покладено зв'язок теорії і практики, принципи взаємодії внутрішнього і зовнішнього, суб'єктивного й об'єктивного, дозволив розглянути у розвитку та взаємозв'язку державно-правові процеси і явища, зокрема нормотворчу, правотворчу діяльність, реалізацію норм

права; встановити їх ціннісне значення для суспільства, адже право без пізнання перестає бути правом, бути правдою, стає несправжнім, «анти правом». Діалектичний метод дозволяє стверджувати, що право, зокрема процес творення правових норм, – це реальні, об'єктивні явища, які знаходяться в постійному розвитку, існують не самі по собі, а у тісному зв'язку з економічними, політичними, духовними, культурними умовами життя суспільства, з природою життя людини.

Загальнонаукові методи – це загальні підходи, принципи пізнання, які використовуються всіма науками.

Зокрема, системний метод дослідження особливостей муніципальної нормотворчої діяльності та соціально-політичних факторів як системи впливу на неї дозволяє стверджувати, що нормотворча діяльність є множиною взаємопов'язаних частин (норми права, публічно-владна діяльність, компетентні самоврядні органи та громадські утворення – суб'єкти нормотворчості, нормативно-правові акти, стадії нормотворчого процесу). Всі елементи цієї множини знаходяться у взаємній залежності, і вивчення кожного елемента окремо дало можливість виявити властивості єдиного цілого. Систематизуючи соціально-політичні фактори, ми комплексно розглянули їх вплив на муніципальну нормотворчу діяльність.

Одним із головних напрямів реалізації системного методу є використання принципів цілісності, всебічності, системотворчих відносин між частинами та цілим, елементів, динамічності, випереджального відображення. Принцип цілісності дозволяє розглядати муніципальну нормотворчу діяльність як єдине ціле, якість якого зводиться до властивостей його окремих елементів лише частково. Принцип всебічності допоміг урахувати всі внутрішні особливості зв'язків і відносин у муніципальній нормотворчій діяльності, а також виявити фактори, що впливають на її функціонування. Досліджуючи питання послідовності стадій в нормотворчому процесі на місцевому рівні, ми застосували принцип системності відносин, що передбачає визначення саме тих зв'язків між

частинами системи, які забезпечують її цілісність, існування та розвиток. Принцип динамічності зумовив дослідження муніципального нормотворчого процесу як явища, що має здатність змінюватися під впливом різних соціально-політичних факторів. Огляд та аналіз попередніх наукових вітчизняних та зарубіжних досліджень крізь призму принципу випереджального відображення дає змогу прогнозувати її вірогідний розвиток у майбутньому.

Функціональний метод дослідження особливостей нормотворчої діяльності дозволяє виокремити функції цього явища та визначити їхнє значення для цілої системи.

Сутність історичного методу полягає у врахуванні всього накопиченого історичним розвитком позитивного досвіду в аналізі помилок і недоопрацювання. Аспект історизму в даному випадку дозволяє зрозуміти особливості сучасної правової системи України, історію її розвитку, усвідомити, що все, що існує зараз, розвинулось із правової дійсності, яка існувала раніше; сучасний стан правової системи є відповідним етапом її розвитку, в якому існують відповідні тенденції. Врахування цієї позиції дає змогу залежно від характерних умов розвитку нашої держави та політичної атмосфери в суспільстві виокремити й простежити зміну в теперішніх умовах соціально-політичних факторів впливу на нормотворчу діяльність.

Прикладне значення в роботі мали загальні логічні прийоми. Ми виокремили із системи існуючих у суспільстві умов, обставин, процесів соціально-політичні фактори, які здійснюють вплив на муніципальну нормотворчість. Установлені чинники класифікували як фактори зовнішнього і внутрішнього впливу та окремо дослідили кожен з них. Приділяючи увагу нормативному акту, ми дослідили, що в ньому синтезується не тільки державна воля, що знайшла своє відображення в нормі права, але й воля компетентного органу, який приймає цю норму. Повертаючись до розгляду кожного з факторів, які ми виокремили,

завдяки індукційному методу, робимо висновок, наскільки видозмінюється муніципальна нормотворча діяльність внаслідок впливу вищезазначених факторів.

З огляду на метод дедукції, право в нормативній формі повинно відображати вимоги загальнолюдської справедливості, служити інтересам суспільства в цілому, а не окремим його прошкам чи соціальним групам, відображати інтереси і потреби особи як найвищої соціальної цінності. Будучи різновидом правової діяльності, муніципальна нормотворча діяльність повинна відповідати вищезазначеним критеріям. Для вивчення внутрішніх і зовнішніх зв'язків об'єкта дослідження (соціально-політична та правова реальність) суттєве значення має моделювання – розумове, ідеальне сприйняття. Ця операція дозволяє формувати наукові поняття, які відображають загальні властивості явищ, абстрагуючись від конкретних, випадкових властивостей. Прикладом цього є поняття правосвідомості, правової культури як чинників зовнішнього та внутрішнього впливу на нормотворчу діяльність. Цей метод є ефективним засобом виявлення суттєвих ознак, явищ та процесів за допомогою моделі. Взнявши за зразок модель ідеального стану правової свідомості та правової культури в суспільстві, ми мали змогу дослідити особливості правосвідомості та правової культури суб'єктів муніципальної нормотворчості.

У нашій роботі знайшли застосування соціологічний та статистичний методи. Перший дозволив виявити й глибше зрозуміти соціальний зміст нормотворчої діяльності, прихований за логічною операцією підведення окремих випадків під дію загальної норми. Суть статистичного методу полягає у вивченні кількісних змін у публічно-правовому житті й опрацюванні цих даних для наукових і практичних цілей.

За допомогою формально-юридичного методу нам вдалося встановити зовнішні ознаки муніципальної нормотворчості, виробити поняття і дати визначення цьому явищу; проаналізувати зміст діючого законодавства і практику нормотворення деяких самоврядних органів. Дослідження

питань, що стосуються стадій муніципальної нормотворчості, дозволили зробити висновок, що саме метод тлумачення як спосіб усвідомлення та роз'яснення змісту юридичних норм, виходячи за межі буквального розуміння, є базовим на стадії з'ясування змісту правової норми. Порівняльно-правовий метод застосовувався у порівнянні нормотворчої діяльності з правотворчою та законотворчою, нормативно-правових та індивідуальних (правозастосовних) актів, правового регулювання муніципальної нормотворчості в регламентах різних місцевих рад.

Метод класифікації ми застосовували для визначення критеріїв класифікації соціально-політичних факторів. Метод документального аналізу – для визначення напрямів удосконалення теоретико-правових засад і практики муніципальної нормотворчої діяльності.

Будь-яке теоретичне дослідження потребує опису, аналізу, уточнення понятійного апарату. Термінологічний принцип передбачає вивчення історії термінів і позначуваних ними понять, розробку або уточнення змісту та обсягу понять, встановлення взаємозв'язку і субординації понять, їх місця в політичному апараті теорій, на базі якої будується дослідження. Вирішити це завдання допоміг метод термінологічного аналізу.

Проте очевидно, що складність та різноманітність чинників та умов нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, наявність у них зовнішньої та внутрішньої природи зумовлює необхідність застосування різних методологічних підходів у їх сукупності, оскільки тільки в цьому випадку можна отримати цілісне уявлення про фактори, які обумовлюють належний рівень вітчизняної муніципальної нормотворчості.

Історичний світовий досвід реформ, що проводяться у сфері місцевого самоврядування в ряді держав світу, політичні та наукові суперечки з приводу перетворень цієї сфери, наукові дослідження в галузі муніципальних правових відносин з усією очевидністю свідчать про те, що істотною умовою розвитку місцевого самоврядування є його нормотворчість. В Україні ж склалася безпрецедентна ситуація: нормотворчість органів

місцевого самоврядування реально функціонує, не маючи при цьому належного теоретичного осмислення і правового фундаменту [10, с. 95].

Становлення і розвиток нормотворчості органів місцевого самоврядування нерозривно пов'язані з виникненням та еволюцією цього політико-правового інституту, розробкою теоретичних концепцій місцевого самоуправління, формуванням законодавства, що врегульовує діяльність органів місцевого самоврядування. Тому уявлення про теоретичні основи нормотворчості в органах місцевого самоврядування передбачає чітке розуміння поняття й сутності місцевого самоврядування, оскільки від змісту, який вкладається у визначення цього багатогранного явища, багато в чому залежить створення належного науково-теоретичного базису методології дослідження.

Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року, на рівні Основного Закону закріпила існування інституту місцевого самоврядування в Україні, визначила його систему, провідну роль територіальних громад, фінансово-економічні основи місцевого самоврядування, що стало гарантією незворотності процесу зміцнення його позицій серед інститутів публічної влади [3, с. 17].

Як відомо, місцеве самоврядування – складний соціально-політичний інститут сучасного суспільства. У найбільш загальному значенні самоврядуванням вважають облаштування певним колективом людей власних справ, що, своєю чергою, забезпечується самостійним прийняттям членами цього колективу норм та рішень, які стосуються його життєдіяльності.

Нормативно-правове визначення поняття «місцеве самоврядування» міститься в Конституції України, Законі про місцеве самоврядування, а його концепція сформульована в Європейській Хартії місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного

об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [60, ст. 141].

Порівнюючи це визначення з тим, яке містить Європейська Хартія місцевого самоврядування, можна помітити відсутність у ньому одного з основних словосполучень – «спроможність» або «реальна здатність». Однак у ст. 2 Закону України про місцеве самоврядування цього недоліку немає: «місцеве самоврядування» – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селищ, міст – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [115, ст. 190].

Водночас, згідно з Конституцією та законодавством України, основним суб'єктом місцевого самоврядування визнається територіальна громада, а згідно з Європейською Хартією суб'єктом є місцева влада. Відтак недоліком закріплених Конституцією і Законом України про місцеве самоврядування визначень поняття «місцеве самоврядування», а також офіційного перекладу Хартії є невизначеність відповідальності. Закріплене в Конституції і зазначеному вище Законі право здійснення місцевого самоврядування самостійно територіальною громадою як основним суб'єктом місцевого самоврядування не передбачає застосування щодо неї ніякої юридичної відповідальності, оскільки остання не є юридичною особою.

Таким чином, особливості місцевого самоврядування мають такі характеристики: суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада, що склалася шляхом природного розселення громадян України та інших фізичних осіб у населених пунктах України; членами територіальної громади є фізичні особи, які об'єднані фактом проживання у певному населеному пункті [69, с. 98].

На відміну від інших суб'єктів муніципального права, які наділені правом приймати юридично значущі рішення винятково в межах своєї компетенції, територіальна громада має право приймати юридично значущі рішення з будь-яких питань, віднесених до відання місцевого самоврядування [11].

Чинне законодавство України чітко не встановлює виключного переліку питань місцевого значення. Тому сьогодні місцеве самоврядування в Україні так і не стало невід'ємною складовою місцевої публічної влади. Основною причиною цього є наявність низки проблем конституційного, адміністративно-правового, інституційного характеру в організації місцевої влади.

Основними серед них слід визнати: конституційно-правову невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування; відсутність оптимальної системи адміністративно-територіального устрою країни, що має відповідати сучасним реаліям адміністративного та господарського життя країни; надмірну централізацію владних повноважень та фінансових ресурсів; поширену практику дублювання повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; відсутність реальної фінансової бази для розвитку територіальних громад (у тому числі й ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад); декларативність місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях внаслідок відсутності власних виконавчих органів (комітетів) [11, с. 47–49].

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.

Україна робить лише перші кроки в будівництві громадянського суспільства. Місцеве 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. Саме така трансформація відбулась колись із радами. Як і в минулі роки, за демократичною оболонкою може бути прихований зовсім недемократичний зміст.

Прибічники демократичного розвитку України повинні докласти чимало зусиль до того, щоби принцип демократизму був реально втілений у діяльності органів самоврядування, зокрема в їх нормотворчості. Сьогодні в процесі прийняття нормативних рішень муніципальними органами повинен реалізовуватись не лише принцип раціоналізму. 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. Знання норм життя в громаді створює умови для зміцнення правопорядку. Самоврядні органи повинні бути також школою для нового покоління демократичних політиків, які тісно пов'язані з народом, а не школою, де виростають нові апаратчики.

Нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування, теоретико-правові аспекти якої є об'єктом нашого 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, що, на виконання поставлених завдань, ми будемо намагатися здійснити в наступних розділах цієї роботи.

1.2 Поняття та принципи муніципальної нормотворчості

Застосування нових підходів щодо прийняття нормативно-правових актів органами місцевого самоврядування дало поштовх до розвитку муніципальної нормотворчості. Це поняття відображає загальну характеристику правовідносин конкретних органів влади, демонструючи імперативний характер владних відносин, закріплює внутрішньовольовий вплив громади на територіальному рівні.

Муніципальну нормотворчість порівнюють із правовою діяльністю, що спрямовується на відповідні юридичні цілі, підпорядковується конкретним принципам, має поетапний характер дій та повинна здійснюватися відповідно до правової регламентації.

Проте слід чітко окреслити поняття нормативно-правового акта як кінцевого результату (продукту) муніципальної нормотворчості, адже від цього залежить достовірність дефініції поняття й трактування її змісту.

З метою з'ясування самої сутності нормативно-правового акта органу місцевого самоврядування слід витлумачити зміст поняття «правовий акт» у теорії права. Рухаючись від загального до конкретного, розглянемо такі поняття, як «правовий акт», «нормативно-правовий акт», «нормативно-правовий акт органу влади» та «нормативно-правовий акт органів та посадових осіб місцевого самоврядування». Це дозволить не тільки виявити загальні риси нормативних актів органів державної влади і місцевого самоврядування, а й з'ясувати сутнісні ознаки останніх.

Як пише С. Л. Лонь, нормативний акт повинен мати необмежену в часі дію та поширюватися на необмежену кількість фактів. Відтак він повинен діяти в період часу вивчення, представляти одну з гілок державної влади, котра володіє правом прийняття загальнообов'язкових нормативних приписів для окремих правоохоронних органів» [112, с. 24].

Практика свідчить, що процеси розробки і прийняття правових актів органами та посадовими особами місцевого самоврядування відбуваються з певними труднощами переважно через відсутність сталої практики та традицій місцевого самоврядування. У зв'язку з цим особливого значення набуває питання унормування процедур розробки, прийняття та реалізації правових актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Нормативно-правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування є головним правовим засобом виконання самоврядними органами владних повноважень на підвідомчій території [145, с. 39]. Їм належить значне сумарне місце у правовій системі сучасної демократичної держави [8, с. 44].

Водночас нормативно-правові акти місцевого самоврядування відрізняються один від одного своєю спрямованістю, формою, змістом, юридичними властивостями, наслідками застосування. У юридичній науці склалися два основні підходи щодо способів класифікації нормативно-правових актів місцевого самоврядування.

Прихильники першого підходу вважають, що класифікувати правові акти місцевого самоврядування за всіма критеріями майже неможливо і недоцільно, оскільки основою класифікації будь-яких предметів і явищ є їх найбільш суттєві загальні ознаки. З огляду на це В. Мелашенко та В. Копейчиков пропонують за основу класифікації актів місцевого самоврядування взяти лише дві їх найістотніші ознаки: зміст і компетентність актів та їх юридичні властивості [62, с. 11].

На думку представників другого підходу, найбільш раціональним та ефективним є застосування саме розширеної за всіма критеріями класифікації [97, с. 15–18].

Нині місцеве самоврядування набуває все більш різноманітних форм та способів реалізації громадянами на місцях гарантованого державою права, а також реальної здатності територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл,

селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Місцеве самоврядування, як і державна влада, здійснюється безпосередньо населенням або представницькими органами. Практика свідчить, що основні рішення на місцевому рівні приймаються саме органами місцевого самоврядування. Діяльність представницьких органів місцевого самоврядування визначається Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами України, в тому числі й тими, що приймають самі органи місцевого самоврядування.

На думку А. А. Мішина, «місцеве самоврядування – це відносно децентралізована форма управління на місцях. Головними ознаками цих органів є їх виборність і порівняна самостійність в управлінні справами місцевого значення (наявність власного виконавчого апарату, матеріальної бази у вигляді муніципальної власності, права встановлювати і стягувати місцеві податки, видавати нормативні акти)» [84, с. 232].

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.

Юридична природа нормативних правових актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування – це обумовлена соціальними і легальними чинниками сукупність об'єктивних, юридично значущих ознак, які визначають їх сутність, значення в правовому регулюванні і місце в системі форм українського права [170, с. 118]. Юридична природа знаходить своє

системне вираження у визначенні поняття нормативного правового акта місцевого самоврядування.

Муніципальний нормативний правовий акт – це офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим органом або посадовою особою місцевого самоврядування у межах делегованої чи санкціонованої правотворчості, відповідно до компетенції щодо вирішення питань місцевого значення. У ньому міститься або первинна правова норма, або нормативне розпорядження, що конкретизує правовий акт [169, с. 345–346].

Сьогодні у самоврядній практиці України найбільш популярними є такі нормативно-правові акти: рішення сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради; рішення президії Київської міської, обласної ради; висновки і рекомендації постійних комісій ради; рішення виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної в місті ради; розпорядження сільського, селищного, міського голови; розпорядження голови районної у місті, районної, обласної ради; накази керівників відділів, управлінь тощо.

Серед актів муніципальної нормотворчості особливе місце посідають статути територіальних громад – своєрідні акти їх конститування. 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.

Реалізація принципу демократизму у нормотворчості вимагає, щоб статут муніципального утворення, усі зміни та доповнення в ньому приймалися лише на референдумі, а в невеликих населених пунктах – на зборах громадян. Сама громада повинна приймати нормативні акти, що стосуються розподілу повноважень між органами муніципальної влади, оплати праці муніципальних працівників. Звичайно, статути територіальних громад повинні давати право членам громади проводити референдуми

з питань місцевого бюджету та оподаткування. Люди самі повинні вирішувати питання бюджетних пріоритетів: скільки потрібно витратити на благоустрій населених пунктів, на дороги, на утримання управлінського апарату тощо. Це найгостріші питання, які часто піднімають самі політики місцевого масштабу під час виборчих перегонів, забуваючи про них пізніше.

Слід відзначити невирішеність проблеми співвідношення юридичної сили статуту територіальної громади, прийнятого органом місцевого самоврядування, та рішення місцевого референдуму, що не відповідає статуту. Враховуючи, що первинним джерелом влади в муніципальному утворенні є територіальна громада вважаємо логічним визнання вищої юридичної сили за рішеннями, прийнятими на місцевому референдумі, порівняно з юридичною силою статуту, що прийнятий органом місцевого самоврядування. В подібній ситуації положення статуту повинні бути приведені у відповідність із рішеннями місцевого референдуму.

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. На відміну від індивідуального правового акта, нормативно-правовий акт звернений до невизначеного кола осіб і регулює невизначену кількість правовідносин.

Таким чином, визначальною відмінністю між нормативними і ненормативними актами, як справедливо зазначає В. Мелашенко, є властивий нормативним актам правотворчий зміст, нормативний характер їх приписів, у той час як ненормативні (індивідуальні) акти спрямовані на регулювання конкретних відносин [80, с. 15].

До нормативних належать акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово. Основними видами рішень нормативного характеру, які може прийняти міська рада, можуть бути:

1) положення – нормативно-правовий акт, який встановлює структуру та функції певного органу або є форми та умови здійснення певної діяльності;

2) порядок – нормативно-правовий акт, який встановлює процедуру застосування законодавчого акта чи власного або визначає форми та умови здійснення діяльності;

3) інструкція – нормативно-правовий акт, який встановлює процедуру застосування акта законодавства чи власного акта або функції, права та обов'язки окремих підрозділів, посадових осіб місцевої ради;

4) правила – нормативно-правовий акт, який містить узгоджену поєднаність правил поведінки службовців, громадян, установ та організацій у певній сфері;

5) інші акти, що містять правові норми загального характеру.

Ненормативні акти, своєю чергою, передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію.

Поділ актів місцевого самоврядування за їх юридичними властивостями закріплено і на законодавчому рівні. Так, ст. 59 Закону про місцеве самоврядування визначає, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають нормативні та інші акти [115]. Ця законодавча формула підтверджує тезу, що прийняті представницькими органами місцевого самоврядування рішення можуть мати як нормативно-правовий, так і індивідуально визначений характер.

Незважаючи на те, що нормативно-правові акти різняться за формами видання, мають різні офіційні реквізити і назви, вони виконують однакові функції:

- а) носія владних велінь;
- б) регулятора суспільних відносин;
- в) захисту певних соціальних інтересів.

У науковій літературі досить часто зустрічається різне смислове значення, яке вкладається в поняття «нормативно-правовий акт». Як зауважує, Н. Пархоменко, «нормативно-правовий акт – це письмовий документ, котрий приймається відповідними державними органами чи уповноваженим суб'єктом, який визначає рамки, змінює або припиняє чи персоніфікує норми права, містить відповідні розпорядження загального характеру або постійної дії та розрахований на багаторазове застосування» [167163, с. 91].

На науковому рівні щодо цього питання є й інші погляди, згідно з якими нормативно-правовий акт 1) є письмовим документом, у якому зафіксовані правила поведінки загального характеру, що реалізуються державою [169, с. 64]; 2) є правовим актом, що приймається органами державної влади в процесі правотворчості [49, с. 197].

На нашу думку, найбільш повним і прийнятним для цього дослідження є подане нижче визначення нормативно-правового акта місцевого самоврядування. Це офіційний документ, висунутий на розгляд територіальною громадою чи представницьким органом місцевого самоврядування в межах предмета відання місцевого самоврядування, у визначеній процедурно-процесуальній формі, який спрямовано на встановлення, зміну, доповнення або скасування правових норм як загальнообов'язкових, розрахованих на багаторазове застосування приписів [11, с. 52]. Правові акти місцевого самоврядування, які не відповідають вказаним ознакам, належать до індивідуальних.

Варто підкреслити, що особливі правові підстави муніципальної нормотворчості реально демонструють практично-функціональне призначення органів місцевого самоврядування. Муніципальна нормотворчість дозволяє говорити про дотримання загальних конституційних положень, різними територіальними громадами огляду на місцеві особливості про ліквідацію прогалін у правовому полі щодо питань 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, вчать дискутувати, знайомляться з інформацією, на основі якої буде прийняте рішення.

Сьогодні серйозною проблемою в Україні є відсутність закону про місцевий референдум, що створює проблему реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами (ст. 38) та унеможливує проведення місцевого референдуму як форми муніципальної нормотворчої діяльності.

На думку М. О. Петришиної, поняття муніципальної нормотворчості можна визначити «як урегульований законодавством вид муніципально-владної діяльності територіальної громади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо розробки та прийняття муніципально-правових актів, які містять загальні правила поведінки, що здійснюється в межах компетенції у встановлених процедурно-процесуальних формах» [103, с. 81].

Дослідниця виокремлює такі ознаки муніципальної нормотворчості: 1) вона є початковою стадією механізму правового регулювання, елементом правової системи та правової культури суспільства, за допомогою якого здійснюється перетворення потреб та інтересів у загальнообов'язкові,

формально визначені приписи; 2) муніципальна нормотворчість є засобом організації соціального управління, й водночас цей нормотворчий процес сам регламентований правовими та іншими соціальними нормами; 3) нормотворчість на місцях є цілеспрямованою діяльністю, що відбувається у певних часових рамках і поділяється на етапи виникнення правової норми та набрання нею чинності [103, с. 82–183].

Російський науковець М. С. Бондарь характеризує муніципальну нормотворчість, зважаючи на особливості самої муніципальної влади, та виокремлює такі її ознаки: 1) специфічність суб'єкта, яким є територіальна громада; 2) локально-територіальний характер предметів відання та повноважень, у тому числі й нормотворчих, що поширюються на територію муніципального утворення; 3) реалізація муніципальної влади через її нормотворчість за допомогою інститутів місцевого самоврядування; 4) наявність особливої сфери реалізації муніципальної влади і, відповідно, муніципальної нормотворчості, що окреслюється «питаннями місцевого значення»; 5) організаційна відокремленість муніципальної влади від державної [15, с. 13–16].

З огляду на ці ознаки, дослідник вважає, що сутність муніципальної нормотворчості можна охарактеризувати як функцію, котра полягає у виявленні волі місцевої громади та формуванні відповідно до неї владних нормативно-правових приписів, як наслідок, – у закріпленні цих приписів нормативними актами місцевого самоврядування [15, с. 16].

Муніципальні нормативно-правові акти місцевого самоврядування є правовим засобом реалізації владних повноважень виключно на певній території, за рахунок чого їх сфера дії обмежується конкретною територією адміністративно-територіальної одиниці, а також певним колом суб'єктів, котрі перебувають на даній території. В такому випадку муніципальна нормотворчість знаходить своє відображення виключно у правовій сфері чинного законодавства України, а відтак муніципальні нормотворчі правовідносини підпадають під дію норм національного права.

Прийняття правових актів місцевого самоврядування є комплексом правовідносин, котрі в більшій мірі регулюються нормами Закону України про місцеве самоврядування та правовими актами місцевого самоврядування. В такому випадку правовідносини, пов'язані з підготовкою та прийняттям нормативно-правових актів, котрі встановлюють, змінюють чи скасовують правові норми, необхідно називати «нормотворчістю» [55, с. 346; 120, с. 101].

Зміст муніципальних нормотворчих правовідносин полягає у наданні права чи покладанні обов'язку здійснити ту чи іншу матеріальну-технічну дію, спрямовану на створення нормативно-правового акта, за допомогою якого встановлюються, змінюються чи скасовуються правові норми. Особливості розглянутих відносин обумовлюють певну специфіку правових норм, які їх регулюють, адже останні вимагають спеціального аналізу з метою виявлення властивих їм ознак. Зважаючи на досить часте ототожнення понять «правова норма» та «нормативно-правовий акт», вважаємо за доцільне сприймати визначення першого як змісту правового акта, а другого – як форми юридичної норми.

Встановлення нових правових норм є головним призначенням нормотворчості. Нові норми скасовують застарілі, а отже, останні є непрямими складовими нормотворчості.

Як організаційно оформлена процедурна діяльність державних органів зі створення нових правових норм чи визнання правовими вже сформованих, діючих у суспільстві правил поведінки, нормотворчість повинна бути системною та оптимальною, адже вона поєднує процедурно-процесуальну і правову діяльність.

З одного боку, нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування є способом виконання ними самоврядних повноважень і делегованих повноважень органів виконавчої влади. З іншого боку, нормативно-правовий акт місцевого самоврядування – це волевиявлення, яке здійснюється, за ст. 140 Конституції України, територіальною

громадою безпосередньо чи через органи місцевого самоврядування. «Органи місцевого самоврядування є однією з форм здійснення народовладдя» [181, с. 672].

Донині законодавство України про місцеве самоврядування характеризується неузгодженістю і численними прогалинами з цілого ряду питань публічно-самоврядної практики, у тому числі з питань організаційно-правового забезпечення та техніки муніципальної нормотворчості. Неповне і непослідовне правове регулювання муніципальної нормотворчості негативно позначається на її якості, істотно знижує нормативно-правовий потенціал. Так, зокрема, негативно впливають на муніципальну нормотворчість невизначеність форм (видів) нормативно-правових актів місцевого самоврядування, невизначеність кола суб'єктів, що володіють правом приймати (видавати) муніципальні нормативно-правові акти, невизначеність кола питань, що повинні регулюватися цими актами, та ін.

З метою вирішення зазначених проблем В. Барський вважає за необхідне удосконалити нормативну базу. Він, зокрема, пропонує прийняти закон про нормативно-правові акти, в структурі якого має бути підрозділ про нормативно-правові акти місцевого самоврядування, а також здійснити «вертикальну» кодифікацію всього масиву законодавства про місцеве самоврядування шляхом прийняття Муніципального кодексу, в якому також повинен міститися підрозділ, присвячений нормативно-правовим актам суб'єктів місцевого самоврядування [11].

Зважаючи на розширення тематики наукових досліджень, присвячених питанню нормотворчості, виникає об'єктивна необхідність в уточненні понятійно-категорійного апарату. Вважаємо, що логічним є вживання словосполучення «муніципальна нормотворчість» як терміна, що характеризує комплекс правовідносин, пов'язаних із підготовкою та прийняттям нормативно-правових актів місцевого самоврядування.

На нашу думку, таке трактування прямо вказує на персоніфіковані функціональні характеристики правовідносин, котрі спрямовані на виявлення

волі територіальної громади, в тому числі на формування конкретних владних імперативів, що фіксуються в актах нормотворчості чи в нормативно-правових актах місцевих органів самоврядування.

Муніципальні правовідносини слід відмежовувати від загальних, оскільки вони відрізняються за зовнішньою та внутрішньою дією, за своїм призначенням, характером та змістом. Тому вони обмежуються конкретним колом повноважних суб'єктів.

Сьогодні об'єктом муніципальних нормотворчих правовідносин вважають певні повноваження, котрі стосуються підготовчого процесу, а також прийняття нормативних актів на місцях. Слід підкреслити, що суб'єктами цього виду правовідносин є не тільки органи місцевого самоврядування, але й посадові особи різних рангів місцевого чи державного статусу та інші суб'єкти права, що наділяються спеціальною правоздатністю та дієздатністю.

Тому на практиці суб'єкти муніципальних нормотворчих правовідносин тією чи іншою мірою різняться між собою залежно від рівня юридичних повноважень. У підсумку трапляється, що вони по-різному діють, застосовуючи щодо вирішення одного й того ж питання нормативно-правові чи індивідуальні акти [11, с. 51]. Такий стан речей неприпустимий, оскільки він порушує всю єдність правового простору держави.

Світова практика свідчить, що муніципальна влада займається нормотворчою діяльністю у трьох випадках:

- коли із територіальних питань державна правова регламентація відсутня. Це стосується як компетенційних питань (наприклад, питання місцевого оподаткування населення, ліцензування та деякі питання благодійної діяльності), так і питань власної організації та діяльності (формування власного управлінського апарату, створення постійних або тимчасових комісій, прийняття регламентів);

- з питань, що врегульовані нормами права у найзагальнішому вигляді і потребують місцевої юридичної конкретизації, зокрема, коли

в законодавстві закріплено засади, загальні принципи або окреслено правову фіксацію загальних гарантій муніципальної діяльності (наприклад, встановлення процентної ставки податку на нерухомість, конкретизація у питанні щодо примусового відчуження земельних ділянок на різних правових підставах і для різних цілей, реалізація законодавчих норм з питань змісту рекреаційних територій та інших зон відпочинку);

– коли законодавство не в змозі охопити все розмаїття місцевих особливостей (у ньому нерідко правова регламентація діяльності муніципальних органів здійснюється закріпленням їхніх функцій як позитивних зобов'язань, тому нормотворчість органів місцевого самоврядування неминуча, іноді вона просто передбачається законодавством) [159, с. 156].

Зміст муніципальних (нормотворчих) правовідносин так чи інакше визначається їхніми прямими функціями. Необхідно вказати, що функції нормотворчості є одними з основоположних напрямів діяльності відповідних державних органів у контексті встановлення, зміни чи скасування правових норм, а також створення та розвитку цілісної системи норм права. Вирізняють такі функції нормотворчості, як:

– регулювання суспільних відносин. Ця функція має місце в разі, якщо певні суспільні відносини вперше набувають формальної визначеності, а відтак реалізується первинне врегулювання суспільних відносин;

– оновлення правового матеріалу. Цю функцію нормотворчості виконує в разі зміни чи ліквідації нормативних актів, які застаріли або ж не відповідають потребам сучасного суспільного розвитку та сучасному стану законодавства чи інших процесів, що стосуються правової форми;

– ліквідація прогалин у самому праві, що передбачає часткове чи абсолютне усунення недоліків у правовій площині;

– кодифікація всього матеріалу, що стосується нормативного регулювання в межах права, забезпечує об'єднання та доповнення

нормативних актів утворення єдиного, адаптованого та зручного нормативного кодифікованого акта.

З огляду на створення власних концепцій нормотворчості органами місцевого самоврядування слід звернути увагу на ефективність нормативно-правового регулювання правовідносин.

Якісне забезпечення процесу нормотворчості органів місцевого самоврядування є реальним лише за наявності певних умов, від яких ефективність муніципальної нормотворчості залежить, а саме – розуміння чітко поставлених проблем та способів їх найшвидшого вирішення.

Ефективно підготувати проект нормативно-правового акта значить винести його на розгляд у відповідний компетентний орган, створити умови для обговорення, правильного прийняття рішення щодо нього, опублікувати його та виконати певні процедури з метою набрання чинності в рамках правового поля.

Принципами муніципальної нормотворчості здебільшого є екстрапольовані загальноприйняті принципи правотворчості, а це насамперед принцип гуманізму, рівності, верховенства права, демократизму та ін. До спеціальних, котрі прямо співвідносяться із муніципальною нормотворчістю належать: поєднання місцевих і державних інтересів, субсидіарність, сукупність нормотворчих повноважень стосовно питань місцевого значення. Тому сьогодні необхідно розглядати муніципальну нормотворчість як явище подвійної природи, що поєднує нормопідготовчу діяльність, найменш пов'язану із юридичними імперативами, та нормоустановчу, яка функціонує лише на юридичних засадах.

На нашу думку, муніципальна нормотворчість впливає на зміст правового поля, що обмежується чинним центральним законодавством. Але, зважаючи на доволі значний обсяг актів місцевого самоврядування, існує чіткий перелік тих питань, котрі пов'язані з організацією та самою технікою муніципальної нормотворчості, що досі потребують законодавчого вирішення.

Розглянемо більш конкретно принципи нормотворчості органів місцевого самоврядування якими слід вважати загальноприйняті норми-ідеї, котрі забезпечують імперативність рішень, на підставі яких реалізуються (розробляються, приймаються, вводяться в дію) нормативно-правові акти. Ці принципи муніципальної нормотворчості умовно можна поділити на загальні та спеціальні. До загальних принципів правотворчості, як уже було вказано, належать:

– принцип гуманізму, що передбачає людяність, повагу, честь та гідність учасників правовідносин та є джерелом, що визнає цінність людського життя і здоров'я. Саме через це правові акти спрямовані на захист загальнолюдських цінностей, прав людини;

– принцип демократизму, який відображає активність громадян в управлінні державними та громадськими справами. У нормотворчості він реалізується шляхом ухвалення найважливіших законів (референдуму);

– принцип гласності, який закладено в основу вільного та конструктивного обговорення проектів нормативних актів, прозорості нормотворчого процесу;

– принцип законності, котрий відображає додержання процедури прийняття нормативно-правових актів і формулювання їх змісту;

– принцип верховенства права. Зміст нормативно-правових актів повинен відповідати конституційним засадам, ідеалам правової держави і міжнародним стандартам захисту прав людини.

Загальні принципи є своєрідним фундаментом муніципальної нормотворчості.

Критики непослідовного втілення принципу демократії у муніципальному нормотворчому процесі справедливо вказують на те, що члени громади в Україні є пасивними, замкнутими в межах своїх особистих проблем і не бажають витратити свій час на участь у суспільних справах, не володіють достатньою компетенцією, рівнем юридичної грамотності й не можуть приймати раціональні нормотворчі рішення.

Подолання цих проблем тоталітарного суспільства можливе лише у разі активізації населення, його участі в муніципальній нормотворчості, адже не можна набути якостей справжнього громадянина, не будучи повноправним учасником процесу управління справами громади.

В цьому контексті вважаємо, що вивчення загальнотеоретичних питань права, самоврядування та муніципальної нормотворчої діяльності повинно бути передбачене у шкільних програмах. Тут важливою є зміна ставлення викладацьких колективів до вивчення питань соціального управління загалом та місцевої нормотворчості зокрема.

Суть принципу законності полягає в тому, що місцеве самоврядування як форма реалізації публічної влади не володіє суверенітетом; воно самостійне в рамках закону й у межах наданої законом компетенції [138, с. 69].

Принцип законності є одним із найважливіших принципів для всіх різновидів підзаконної нормотворчої діяльності. На думку Л. Горбунової, закону повинні відповідати всі нормативні акти підзаконного характеру, які містять правила поведінки [29, с. 17].

Загалом виокремлюють три можливі сценарії порушень законності в процесі муніципальної нормотворчості: порушення правової норми нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування, незаконність мотивів розробки нормативно-правового акта зловживання владою [11, с. 68].

Водночас спеціальні принципи муніципальної нормотворчості як особливої форми діяльності суб'єктів місцевого самоврядування сприяють більш точному визначенню сутності цієї діяльності та її властивостей. До таких принципів В. Барський відносить: принцип субсидіарності, принцип об'єднання місцевих і державних інтересів, принцип повноти нормотворчих повноважень з питань місцевого значення [11].

Особливе місце серед спеціальних принципів муніципальної нормотворчості автор відводить принципу субсидіарності. Суть його

полягає в тому, що муніципальна нормотворчість не підмінює правотворчу діяльність органів держави, а доповнює її. На думку вченого, обґрунтування змісту цього принципу дозволяє пояснити такі властивості муніципальної нормотворчості, як підзаконність, делегованість, санкціонованість.

Як відомо, на практиці Верховна Рада України не в змозі регламентувати у формі закону різноманітні і динамічні за своїм змістом самоврядні відносини. Специфічні потреби правового регулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування нерідко вимагають негайного реагування на виклики часу та на зміни, що відбуваються в процесі управління. І тут муніципальна нормотворчість має більш оперативний характер, зокрема порівняно з законотворчістю. Оперативне нормотворче реагування забезпечується органами, безпосередньо пов'язаними з об'єктами управління та уповноваженими видавати нормативно-правові акти.

Необхідність пізнання спеціальних принципів муніципальної нормотворчості обумовлена також публічно-самоврядним характером інституту місцевого самоврядування в Україні. Особливе значення для здійснення нормотворчості органами місцевого самоврядування мають принципи: відповідності, правової самостійності, забезпечення механізму дії нормативно-правового акта, визначеності й чіткості спрямування правових норм, дотримання процедурно-процесуальних правил.

Дотримання вказаних принципів не тільки слугуватиме оптимізації нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування, але і забезпечить легітимність прийнятого нормативно-правового акта.

Натомість важливо визначити види і юридичну силу нормативно-правових актів, установити порядок їх підготовки, прийняття та набрання ними чинності, правила тлумачення, обліку та систематизації, встановити вимоги щодо техніки нормотворчості, врегулювати порядок подолання прогалин та суперечностей.

Висновки до першого розділу

Хотілося б наголосити на надзвичайно важливому значенні принципу участі територіальних громад у муніципальній нормотворчості. Втілення в життя цього принципу 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. Загалом слід визнати, що нормотворча діяльність населення муніципальних утворень в Україні має епізодичний характер. Однією з причин цього є низька політична культура громадян, яка проявляється, зокрема, в пасивності та інертності членів територіальних громад та всездозволеності місцевих чиновників, слабкій здатності до самоорганізації, що є наслідками попереднього режиму, відсутності демократичних навичок та традицій. Зважаючи на останні революційні події ситуація дещо покращується, проте вирішення зазначених проблем з огляду на їх глибоку вкоріненість в українському суспільстві є процесом важким. Наслідком вищенаведеного є слабка структурованість, недостатній розвиток територіальних громад, відсутність корпоративної солідарної свідомості. У такому суспільстві елементи самоорганізації є слабкими, що не сприяє розвитку нормотворчості населення муніципальних утворень через пряме волевиявлення громадян.

Проте безпосередня нормотворчість територіальних громад має свої перспективи. Сприятливий розвиток цієї позитивної тенденції, що забезпечує високий рівень суспільної свідомості, політичної і правової культури, які визначаються перш за все повагою до прав людини, сприятиме становленню місцевих громад, які через місцеві референдуми та збори громадян будуть активно долучатися до процесу нормотворчості на муніципальному рівні.

Важливою умовою підвищення ролі інститутів безпосередньої демократії в системі місцевої нормотворчості є підготовка громадян до

створення сприятливої соціально-психологічної атмосфери для їхньої участі у самоврядуванні шляхом прямого волевиявлення як життєво необхідної форми самоорганізації суспільства.

З цією метою доцільно проводити роз'яснювальні заходи, які є інститутом безпосередньої демократії. І хоча деяка частина населення має певний досвід участі в них, більшість громадян України, особливо молодь, слабо уявляє, що таке інститути безпосередньої демократії, яке їх значення, які суспільні функції вони виконують.

Демонстрація ефективності нормотворчості громади може пробудити інтерес у різних верств суспільства до використання цього інституту демократії у самоврядуванні, бажання вступати у взаємодію з місцевими органами для вирішення конкретних соціальних та економічних проблем.

Кінцевою метою роз'яснювальної роботи повинна стати готовність громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення.

Вищевикладене дозволяє стверджувати, що розвиток муніципальної нормотворчості передбачає формування особистості демократичного типу. Демократична особистість, на наш погляд, 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, нерідко критичних; чіткою громадянською позицією; впевненістю у своїй здатності впливати на рішення владних структур.

РОЗДІЛ 2

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ФОРМ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1 Характеристика структури та форм діяльності органів місцевого самоврядування

Ефективність діяльності муніципальних органів залежить від їх структури та форм. Саме тому виникла потреба в детальному вивченні цього питання.

Найбільш ефективний, на нашу думку, 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.

З погляду М. І. Абдулаєва, місцевим самоврядуванням слід вважати «форму здійснення влади народом. Через це місцеве самоврядування є своєрідним способом формування та зміцнення публічної влади на місцевому рівні, а також формою участі громадян в управлінні самою державою» [109, с. 412].

Дослідниця зауважує, що місцеве самоврядування як форма реалізації влади виникло доволі давно. Найбільш стрімко воно почало розвиватися в період становлення демократії, оскільки саме за демократичного

політичного режиму місцеве самоврядування самостійно забезпечує вирішення питань місцевого значення безпосередньо населенням або через його представників.

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.

Як зазначає Т. С. Масловська, поняття структури місцевого самоврядування можна розглядати у вузькому та широкому значенні. У вузькому розумінні це система органів, за допомогою яких здійснюється місцеве самоврядування на певній території. В широкому ж це поняття охоплює сукупність усіх структурних підрозділів місцевого самоврядування, а також функціональні зв'язки між ними, що виникають в процесі вирішення питань місцевого значення [79, с. 122].

Наше дослідження ґрунтується на широкому розумінні, оскільки вважаємо, що для ефективної муніципальної нормотворчої діяльності важливим є не лише вибір визначеної моделі місцевої влади, але і внутрішня структура її органів.

Органи місцевого самоврядування створюються шляхом проведення спеціальних процедур: виборів (представницький орган, голова муніципального утворення) або визначення в Статуті муніципального утворення. А враховуючи, що для державної реєстрації інших органів місцевого самоврядування необхідно рішення представницького органу місцевого самоврядування про заснування відповідного органу місцевого самоврядування з правами юридичної особи, саме представницький орган, а не населення, утворює інші органи місцевого самоврядування. Для їх створення недостатньо визначення в статуті муніципального утворення,

потрібно ще рішення про створення відповідного органу місцевого самоврядування з правами юридичної особи.

«Для місцевого самоврядування як публічної влади доволі важливими є не тільки результати діяльності, а й обізнаність громадськості у питаннях роботи місцевої влади, її здобутках, в тому числі щодо проблем та викликів, які стоять перед людьми, та позиції муніципалітету з ключових питань. Успіх будь-якої фахової та результативної діяльності може бути зведений нанівець, якщо ця діяльність не матиме грамотного інформаційного супроводу» [53, с. 15].

Однак необхідно відзначити, що органи місцевого самоврядування беруть участь у цивільних правовідносинах виключно від імені муніципального утворення і спеціального правового статусу не потребують. Суб'єктом правовідносин є муніципальне утворення, яке, як і держава, не потребує надання статусу юридичної особи. Іншими словами, органи місцевого самоврядування взагалі не повинні бути юридичною особою для того, щоб брати участь у цивільному обороті. Їм достатньо володіти певними правами, що дозволяють діяти в інтересах відповідного публічно-правового утворення (розпоряджатися муніципальним майном, укладати договори, засновувати муніципальні організації, представляти в суді інтереси муніципального утворення та ін.).

На думку Ю. В. Ковбасюка, «інститут місцевого самоврядування покликаний відігравати вирішальну роль у впровадженні концепції сталого розвитку, що є можливим за умови дотримання основоположного принципу – системного мислення, розуміння взаємозв'язку між навколишнім середовищем, економікою і суспільством» [83, с. 66].

Загалом потреба єдиного розуміння і використання понятійного та категоріального апарату обумовлена об'єктивною необхідністю правозастосовної практики. В силу того, що законодавче регулювання місцевого самоврядування в Україні є неповним, ряд понять і категорій в нормативно-правових актах відсутні.

Аналізуючи поняття «структура органів місцевого самоврядування», Т. С. Масловська вважає, що його зміст зводиться до наступних двох значень.

По-перше, йдеться про внутрішню структуру кожного з органів місцевого самоврядування, що функціонує у певному муніципальному утворенні, тобто про конкретний орган місцевого самоврядування, а також про структуру його апарату: відділи, управління та інші підрозділи.

По-друге, йдеться про взаємовідносини між органами місцевого самоврядування як суб'єктами, що здійснюють владні повноваження у межах своєї компетенції, тобто про структуру влади відповідного муніципального утворення [79, с. 123].

Слід вказати, що найменування органів місцевого самоврядування та посадових осіб місцевого самоврядування, порядок формування органів місцевого самоврядування, компетенція, терміни повноважень, в тому числі їхня підзвітність, визначаються відповідними статутами муніципальних утворень відповідно до законів України. Тому створення органів місцевого самоврядування прямо передбачає призначення посадових осіб місцевого самоврядування в органах державної влади та державними посадовими особами.

Сьогодні депутату, члену виборного органу місцевого самоврядування, виборній посадовій особі місцевого самоврядування гарантуються умови для безперешкодної ефективної реалізації їхніх повноважень, захист прав, честі та гідності. Термін повноважень депутата, члена виборного органу місцевого самоврядування, виборної посадової особи місцевого самоврядування встановлюється на конкретний термін. Тому термін повноважень не може бути змінений.

На думку М. І. Абдулаєва, «здебільшого повноваження депутата або члена виборного органу місцевого самоврядування починаються з дня його обрання і припиняються з моменту початку роботи виборного органу місцевого самоврядування нового складу. Повноваження виборної посадової

особи місцевого самоврядування починаються з дня вступу її на посаду і припиняються в день вступу на посаду новообраної посадової особи» [109, с. 424].

Відповідь на питання, яке з цих розумінь поняття «структура органів місцевого самоврядування» є більш прийнятним, має не лише теоретичне, а й суто практичне значення.

На наш погляд, структурою органів місцевого самоврядування слід вважати внутрішню структуру кожного з цих органів, що функціонує в конкретному муніципальному утворенні.

Аналіз вітчизняного законодавства щодо виявлення понять та категорій з питань формування і функціонування органів місцевого самоврядування дозволяє зробити висновок, що відсутність низки чітких визначень основних понять та 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.

Не порушуючи конституційного права місцевого співтовариства та його органів на самостійне вирішення питань місцевого значення в межах своїх повноважень, вважаємо за доцільне визначення спільних законодавчих принципів формування та функціонування структури органів місцевого самоврядування, що позитивно відобразиться на муніципальній нормотворчості.

Поняття структури органів місцевого самоврядування пов'язане з поняттям їх системи. Самі терміни «структура» та «система» є однопорядковими. Зміст системи значною мірою розкривається через структуру її елементів [79, с. 128]. Проте зміст цих понять не є тотожним. Варто також зазначити, що правозастосовна практика має певні труднощі, пов'язані з тлумаченням поняття «структура органів місцевого самоврядування», що може розглядатися у різних значеннях. Тож структура

місцевих органів повинна більш детально окреслюватися статутами територіальних громад, а також правовими документами, які регулюють організацію роботи органів місцевого самоврядування (регламентами, положеннями тощо). Система ж органів місцевого самоврядування (представницькі, виконавчі органи, голови місцевих рад та ін.) повинна визначатись вітчизняним (національним) законодавством.

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.

Заслуговує на увагу питання про те, яким чином (в якій формі) визначається структура органів місцевого самоврядування і у якому правовому акті вона повинна знайти своє нормативне відображення. Оскільки, за вітчизняним законодавством, структура самоврядних органів має бути визначена у статуті територіальної громади та регламенті місцевої ради, вважаємо, що питання вибору порядку її встановлення повинно співвідноситися з порядком прийняття статуту або регламенту. Відповідно до Закону про місцеве самоврядування в Україні зазначені локальні акти приймає представницький орган місцевого самоврядування. Отже, структура органів місцевого самоврядування теж повинна визначатись представницьким органом місцевого самоврядування. Проте логічно було б передбачити у вітчизняному законодавстві можливість прийняття статуту територіальної громади безпосередньо населенням на референдумі. Відтак

територіальна громада повинна визначати і структуру органів місцевого самоврядування.

Зрештою, можливий ще один спосіб визначення структури самоврядних органів: на місцевий референдум виносяться питання, що в сукупності дозволяють визначити структуру органу місцевого самоврядування. На основі референдуму місцева рада приймає статут, в якому міститься детальна регламентація структури органів місцевого самоврядування. Тобто у будь-якому разі основну роль у прийнятті статуту та визначенні структури самоврядних органів повинна відігравати територіальна громада, що, безперечно, сприятиме підвищенню ефективності нормотворчого процесу на місцевому рівні та покращенню якості муніципальних нормативно-правових актів.

Проте відсутність в Україні закону про місцеві референдуми та зумовлена нею невизначеність правового механізму їх проведення створює серйозні перешкоди для формування ефективної системи організаційних форм діяльності органів місцевого самоврядування, а отже, і для оптимізації муніципальної нормотворчості. Не сприяє покращенню даної ситуації в державі і відсутність стабільних соціальних та економічних умов, стійких демократичних традицій на місцевому рівні.

Необхідно підкреслити, що для ефективної нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування в Україні важливе значення має чітке визначення їх структури та регламентація організаційно-правових форм діяльності.

Процеси політичних перетворень у державі, становлення нового державного ладу, нової системи місцевого самоврядування вимагають нових поглядів на вже існуючі форми діяльності самоврядних органів. Хоча юридична наука приділяє достатньо уваги вивченню основоположних засад функціонування інституту місцевого самоврядування, фактично поза увагою вчених залишаються форми їх діяльності, незважаючи на постійне збільшення обсягу питань, які вирішуються місцевою владою.

Дослідження сутності та форм діяльності органів місцевого самоврядування набувають важливого значення для розуміння особливостей муніципальної нормотворчості. Не можна забувати і про форми безпосередньої демократії на місцях, за допомогою яких можуть брати участь у нормотворчому процесі й територіальні громади. Тому нині необхідно конкретизувати загальні законодавчі положення стосовно форм роботи самоврядних органів та територіальних громад в регламентах місцевих рад і статутах територіальних громад.

У загальному розумінні форми діяльності органів місцевого самоврядування є сукупністю способів реалізації їх компетенції. Вони здійснюються за допомогою визначених законом, іншими нормативно-правовими актами, а також практикою роботи рад, дій цих органів, посадових осіб і депутатів. Але єдності наукових підходів щодо цього питання в науковій літературі не спостерігається. Розмаїтість думок щодо обґрунтування та розмежування форм діяльності органів публічної влади загалом та місцевого самоврядування зокрема донині є предметом багатьох дискусій, що потребує подальших досліджень.

Для розуміння сутності форм роботи органів місцевого самоврядування та їх класифікації пропонуємо розглянути загальнофілософське розуміння форми як зовнішнього вираження певного змісту; способу організації предметів і процесів, які становлять зміст; організації стійких внутрішніх зв'язків між елементами, що дозволяють предмету становити єдине ціле і виконувати всі властиві йому функції.

С. Лихачов, узагальнюючи дослідження форм управлінської діяльності, виокремлює форми як: способи вираження змісту певної діяльності; способи здійснення, виявлення методів управління; зовнішнє практичне втілення функцій управління в конкретних діях; організаційно-правове вираження конкретних однорідних дій апарату державного управління; самостійні групи споріднених, за характером, однакових чи схожих у своєму зовнішньому вираженні дій; внутрішньо поєднані способи виконання функцій державного

управління; зовнішній практичний вияв управлінської діяльності в конкретних діях; дії суб'єктів управління, що мають відповідний зовнішній вияв; зовнішній вияв управлінської діяльності; зовнішній вияв управлінського впливу тощо [74].

Існує думка, що поняття «форми діяльності суб'єктів публічної влади» передбачає лише зовнішнє вираження спільних дій, процесів та операцій, котрі здійснюються органами публічної влади, в тому числі їх структурними підрозділами та посадовими особами, з метою забезпечення зафіксованих за ними функцій та безпосередньої компетенції [146].

Підтримуючи таке положення, вкажемо, що формою діяльності органів місцевого самоврядування якоюсь мірою можна вважати різні спільні та однорідні дії цих органів, у тому числі їхніх структурних підрозділів та службових осіб, з метою здійснення та реалізації їхніх функцій та прямих повноважень.

Більш глибоке розуміння сутності форм діяльності органів місцевого самоврядування забезпечує їх чітка та зрозуміла класифікація. В наукових колах доволі часто форми діяльності конкретних суб'єктів публічної влади поділяють на правові та неправові. О. Ярмиш та В. Серьогін у своїх роботах розглядають форми їх діяльності як особливі структурні елементи правового статусу органів публічної влади. Саме тому вони стверджують, що такі форми бувають правові або ж юридичні та організаційні чи неправові. Через це правовими формами слід вважати види діяльності, так чи інакше пов'язані з реалізацією юридично значущих дій у чітко вираженому законодавчому просторі [38]. Тому вони (форми) являють собою загальноприйнятну діяльність, що безпосередньо пов'язана із прийняттям нормативно-правових актів та тягне за собою юридично значущі наслідки. Своєю чергою, організаційні чи неправові форми діяльності не потребують послідовного, строгого виконання юридичних процедур, а також не пов'язуються із реалізацією юридично необхідних та реальних дій, у тому числі з прийняттям нормативно-правових актів.

Із цим погоджується К. Солянік, який запевняє, що «орган місцевого самоврядування діє у двох формах публічного управління – правовій та організаційній (неправовій)». Перша, на його думку, окреслена юридичними можливостями встановлювати, скасовувати або змінювати норми права, що регламентують суспільні відносини. Друга не пов'язана з прийняттям правових актів й охоплюється діяльністю органів влади і посадових осіб у відповідних формах у просторі та часі [154, с. 18–19].

Для нашого дослідження принципове значення має відмежування правових форм діяльності від організаційних. Правові форми роботи органів публічної влади мають такі ознаки:

а) це система юридично значущих дій, спрямованих на реалізацію функцій держави, що здійснюється органами публічної влади, їх посадовими особами та іншими уповноваженими на те державою суб'єктами. Вихідне і заключне призначення цих дій полягає в здійсненні впливу на суспільні відносини шляхом творення або санкціонування нормативних приписів та забезпечення їх реалізації;

б) здійснення юридично значущих дій відбувається за допомогою юридичних засобів: розробки і прийняття нормативно-правових актів, видання актів тлумачення норм права, прийняття в порядку застосування норм права індивідуально-правових актів тощо;

в) результати застосування окремих правових форм закріплюються у визначених законом юридичних актах;

г) порядок здійснення юридично значущих дій, як правило, регулюється процесуальними нормами [48, с. 396–397].

Організаційно-правова форма є родовим поняттям, що об'єднує різні види юридичних осіб. Ця форма, по-перше, розкриває зв'язок юридичної особи з правом, що передбачає встановлення певного статусу відповідно до закону та здійснення діяльності в цій якості в строго встановлених законом межах. По-друге, організаційно-правова форма визначає особливості майнових відносин юридичної особи: походження майна, на базі якого воно

створюється і діє, обсяг і характер його майнових зобов'язань, ставлення до майна працівників цієї організації. По-третє, ця форма вказує на структуру управління юридичної особи: утворення органів управління, обрання їхніх членів (призначення) і звільнення, їхні права, обов'язки, відповідальність.

У випадку ж з органами місцевого самоврядування зазначені вище аспекти сутності організаційно-правової форми втрачають всякий сенс, а спроби звести їх до однієї з існуючих організаційно-правових форм призводять до абсурдних наслідків.

Найчастіше іншими посадовими особами, наділеними правами діяти від імені муніципального утворення, в статутах муніципальних утворень називають керівників органів місцевого самоврядування (наприклад, голова представницького органу місцевого самоврядування або керівник контрольного органу місцевого самоврядування, наділеного правами юридичної особи). На практиці це означає, по-перше, що вказані особи можуть укласти договори та інші цивільно-правові угоди від імені муніципального утворення без додаткового уповноваження, по-друге, що інші особи можуть діяти в такій якості тільки на підставі відповідних довіреностей (це, як правило, заступники голови місцевої адміністрації, керівники органів (структурних підрозділів) місцевої адміністрації, а також співробітники юридичних служб та інші працівники органів місцевого самоврядування).

Необхідно відзначити, що довіреності на вчинення юридично значущих дій в інтересах муніципального утворення, відповідно до положень цивільного законодавства, можуть бути видані будь-якому громадянину, який не обов'язково має якесь відношення до органу місцевого самоврядування або муніципального утворення.

На думку О. Ф. Скакун, «самоврядування є однією з форм організації людського співжиття та ґрунтується на загальновизнаних принципах свободи, рівності й безпосередньої участі (прямого волевиявлення) в управлінні» [148, с. 158].

Як слушно зазначає науковець, термін «самоврядування» вживається більшою мірою стосовно кількох рівнів об'єднання людей:

- усього суспільства: суспільне самоврядування;
- окремих територій: регіональне і місцеве самоврядування;
- управління виробництвом: виробниче самоврядування (приміром, самоврядування установ освіти);
- управління громадських об'єднань та ін.

Важко назвати будь-які «об'єктивні» підстави для класифікації органів місцевого самоврядування. Ці підстави реалізуються свідомо стосовно певних явищ, які досліджуються, й опосередковуються завданнями, які повинні бути вирішені в процесі дослідження.

З метою детального вивчення органів місцевого самоврядування як суб'єкта управління муніципальним господарством ми застосуємо певний перелік підстав для класифікації цих органів:

- 1) ступінь спеціалізованості;
- 2) спосіб управління;
- 3) спосіб прийняття рішення;
- 4) виконувані функції.

У демократичних державах джерелом і носієм влади є народ. Тому різні органи влади, в тому числі й органи місцевого самоврядування, отримують свої повноваження від народу, тобто вибори є не тільки способом утворення органів, але й способом наділення їх повноваженнями. Органи, що формуються іншими способами, отримують свої повноваження опосередковано: або від виборних органів, або відповідно до правового акта, що приймається виборним органом, чи людьми безпосередньо.

Як зазначає Б. А. Руснак, «децентралізація влади на рівень територіальних громад та обраних ними інституцій на сьогоднішній день потребує формування повноцінної системи місцевого самоврядування. Адже державна влада не буде ефективною, якщо не опиратиметься на демократично організовану систему самоврядування на місцях» [82, с. 19].

Непросто визначитися з тим, як саме повинні утворюватись указані органи, беручи до уваги вибір того чи іншого виборчого процесуального правила (процедури). Це ми розглянемо нижче при побудові моделей структурної організації місцевого самоврядування.

За призначенням органи місцевого самоврядування можна класифікувати як органи загального та спеціального призначення (органи з широкою чи вузькою спеціалізацією), де органами загального призначення слід розуміти саме ті, діяльність котрих спрямовується на всі сфери місцевого самоврядування, а органами спеціального призначення – галузеві органи, що мають вузьку сферу діяльності.

Проте слід зважати на те, що виділення структурних підрозділів у самостійні органи місцевого самоврядування без достатніх підстав, ретельно розроблених організаційних заходів та правового забезпечення може призвести до розпорошення функцій, відсутності комплексності, погіршення взаємодії між управлінськими структурами, ослаблення впливу на управлінські процеси місцевого співтовариства. Крім того, практика доводить, що виправданим є створення у вигляді інших органів місцевого самоврядування тільки територіальних структур – наприклад, адміністрацій районів у містах з районним поділом. Функціональні ж структурні підрозділи, як правило, виконують лише частину функцій органів місцевого самоврядування, і тому не мають самостійних повноважень у вирішенні питань місцевого значення, оскільки їхні функції не можуть бути строго відмежовані від функцій, виконуваних іншими підрозділами, а значить, не можуть бути виділені зі складу місцевої адміністрації в статусі інших органів місцевого самоврядування.

Законодавство не пов'язує функції та статус розпорядників бюджетних коштів зі статусом юридичної особи або правом на участь у цивільних правовідносинах. Однак саме можливість бути головним розпорядником бюджетних коштів щодо підвідомчих установ часто є єдиною причиною наділення структурного підрозділу «правами юридичної особи».

Слід погодитися з думкою вчених стосовно того, що органи місцевої адміністрації є лише внутрішніми структурними елементами місцевої адміністрації, які повинні взаємодіяти між собою, а також підпорядковуватись голові місцевої адміністрації.

Організаційні форми діяльності не справляють такого безпосереднього впливу на суспільні відносини, як правові форми, однак завдяки їм здійснюються підготовчі дії, обговорюються, узгоджуються різні позиції, знаходяться оптимальні шляхи вирішення проблеми [7, с. 246].

На практиці термін «організаційні форми» вживається в різних значеннях, інколи не зовсім, з нашого погляду, коректно. Наприклад, деякі науковці зазначають, що організаційними формами здійснення місцевого самоврядування є інститути представницької і безпосередньої демократії [85, с. 221].

Розділ другий Закону України про місцеве самоврядування має назву «Організаційно-правова основа місцевого самоврядування». Деякі науковці критично ставляться до такої конструкції, пропонуючи окремо вирізнити правову й організаційну основи, адже передумовами організаційного характеру є сукупність взаємопов'язаних складників, які не обов'язково відображені у праві [77, с. 28].

Інші, навпаки, використовують цю категорію як таку, що в найбільш загальному вигляді характеризує інститут місцевого самоврядування [183, с. 37–40].

Однак, зважаючи на спрямованість досліджень вищезазначеного вченого на організаційно-правові форми нормотворчості саме представницьких органів місцевого самоврядування, є потреба розширити діапазон розвідок. Зокрема, слід звернути увагу й на інших суб'єктів нормотворчості – територіальні громади.

Сьогодні обґрунтування поняття форм роботи органів місцевого самоврядування, а також уточнення їх класифікації необхідні для їх належного нормативно-правового закріплення.

Г. Задорожня зазначає, що організаційно-правові форми роботи – це закріплені в нормах муніципального права, вироблені теорією та практикою види діяльності органів місцевого самоврядування, що не створюють юридичних наслідків і спрямовані на реалізацію їхніх функцій і повноважень [50, с. 148]. А. Слива формами діяльності рад називає способи участі депутатів, працівників виконавчого апарату, громадських діячів у реалізації функцій та повноважень рад [151, с. 121–122].

Інші науковці в розуміння форм діяльності органів місцевого самоврядування вкладають основні, самостійні, конкретні, здійснювані в межах певних правових, організаційно-правових та організаційних меж дії рад, їх органів, посадових осіб та депутатів, за допомогою яких реалізується компетенція рад та їх органів [86, с. 189; 34, с. 23].

Водночас у науковій літературі визначено основні ознаки, що характеризують організаційно-правові форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування:

1) це сукупність конкретних дій, заходів, що здійснюються місцевими радами та органами самоорганізації населення;

2) вказані дії та заходи становлять: а) систему чітко визначених процедур, що передбачені нормативно-правовими актами або вироблені практикою діяльності відповідних органів, посадових осіб; б) характеризують їх призначення й роль у системі представницьких органів; в) спрямовані на ефективне виконання представницькими органами своїх функцій і повноважень для вирішення питань місцевого значення [146].

На нашу думку, щоб розкрити сутність поняття «організаційно-правові форми роботи органів місцевого самоврядування», необхідно насамперед проаналізувати зміст поняття «організація».

Етимологічні аспекти дослідження дозволяють стверджувати, що організація (від французького *organization* – упорядкування, від лат. *organum*) – це побудова та структура чогось [149, с. 694]; об'єднання людей,

суспільних груп, держав на базі спільності інтересів, мети, програми дій і т. ін. [91, с. 479]; властивість будь-якого матеріального об'єкта, що виявляється у впорядкованості структури, внутрішньої будови. Організація означає сукупність пов'язаних між собою елементів відповідного об'єкта, а також зв'язків (взаємовідносин) між ними та іншими об'єктами, в результаті чого утворюється певне зовнішнє організаційне середовище [25, с. 569].

Організація розглядається також як об'єктивне явище, притаманне усім керованим соціальним суб'єктам. У такому розумінні це поняття використовується поряд з поняттям «управління». Організацією вважають одну з універсальних функцій соціального (в тому числі державного) управління. У такому розумінні вона є складовою змісту управлінської діяльності щодо впорядкування певних суспільних відносин (об'єктів управління), раціональної побудови органів (апарату) управління (суб'єктів управління), а також системи управління в цілому як сукупності відповідних управлінських елементів, що перебувають у правовідносинах та зв'язках між собою і утворюють органічну цілісність, єдність. У державному управлінні така діяльність спрямована на створення відповідних державних органів, нормативно-правове закріплення їх структури, функцій та компетенції, а також на організаційно-структурну перебудову системи державного управління у разі її невідповідності цілям та завданням соціально-економічного розвитку суспільства [25, с. 569]. В цьому контексті можна говорити й про організаційну управлінську діяльність у системі місцевого самоврядування. «Організація – важлива функція управління, зміст якої полягає в установленні директивно або в порядку узгодження системи взаємозв'язків посадових осіб і керованого процесу, яка забезпечує підтримку параметрів керованого процесу на заданому рівні» [71, с. 137].

Тож термін «організація» можна розглядати у двох значеннях: статичному і динамічному. Організація у статичному розумінні – колектив людей, соціальна група, суспільство, міжнародне об'єднання, у динамічному

– певний процес, функціонування, діяльність для досягнення конкретної мети. В контексті теми нашого дослідження нас цікавить саме динамічний аспект організації роботи органів місцевого самоврядування, спрямований на належну розробку та прийняття муніципальних нормативно-правових актів. Урешті решт питання організації є не лише питанням правил або норм. Організація становить водночас процес доцільної повсякденної діяльності.

Система організаційно-правових відносин місцевих рад, на думку О. Лялюк, є досить розгалуженою й охоплює процес здійснення функцій структурних підрозділів у межах їхніх взаємовідносин та діючий механізм юридичної відповідальності структурних підрозділів [77, с. 142].

Сьогодні організаційно-правові форми роботи органів місцевого самоврядування поділяють на:

- а) внутрішньо-організаційні та зовнішньо-організаційні;
- б) колективні та індивідуальні;
- в) основні та допоміжні;
- г) загальні й специфічні (спеціальні, конкретні);
- д) чергові, позачергові та надзвичайні (невідкладні);
- е) організаційні форми правовстановлюючого, правовстановлюваного і правоохоронного характеру [146].

Варто підкреслити, що залежно від напрямів та мети будь-які форми роботи місцевих рад слід поділяти на загальні та конкретні. До перших слід відносити внутрішньо-організаційні, організаторську ефективність роботи ради, в тому числі їх органів та депутатів. Першочергово вони спрямовані на діяльність рад та її нормативне, правове закріплення. Тому зміст цієї форми полягає насамперед в ефективності підготовки сесії, виконавчих засідань комітетів, комісії тощо. Слід сказати, що вона забезпечується усіма органами ради, проте більшою мірою безпосередньо стосується діяльності виконавчого комітету, а також сільського чи міського голови.

Нормотворчість місцевих рад відбувається у різних організаційно-правових формах. Вони можуть поділятися на основні та допоміжні.

Як правило, до перших організаційно-правових форм можна віднести: конкретно-організаційну роботу голови ради, в тому числі виконавчого комітету та його органів.

З метою реалізації основної роботи – перевірки виконання та контролю з боку ради – застосовують різноманітні допоміжні форми, до яких потрібно віднести такі: роботу підготовчих комітетів, у тому числі робочих груп постійних комісій; реалізацію координаційних, а також оперативних нарад, семінарів та науково-практичних конференцій. Залежно від кола органів та осіб, котрі реалізують організаційну діяльність, розмежовують колегіальні та індивідуальні форми.

Структурні зміни, що останнім часом відбулись у системі публічної влади, обумовили незначне оновлення організаційно-правових форм нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування, у тому числі пристосування сесійного порядку її представницьких органів до нової правової реальності. Але донині вони не відповідають вимогам сучасності.

Підвищення ролі місцевого самоврядування нерозривно пов'язано з підвищенням ролі і значення сесій представницьких органів місцевого самоврядування. М. Корнієнко називає сесію основною формою прояву активності, життєдіяльності ради й вказує, що у зв'язку з політизацією нашого суспільства давно минули часи, коли сесії збиралися лише для схвалення заздалегідь підготовлених виконавчими органами рішень. Сьогодні сесії є аренами суперництва і співробітництва різних політичних сил, представлених у рада. Тому питання проведення сесій рад, зокрема їх регламентні правила, набувають великої політичної ваги [63, с. 124].

На думку С. Семко, розуміння сесії як основної організаційної форми роботи представницьких органів влади є породженням радянського періоду розвитку державності. У цьому контексті можна згадати практику більш раннього правового регулювання цього питання, коли система місцевого самоврядування, зокрема в Західній Україні, була доволі розвиненою і максимально наближеною до європейського зразка. Тоді основною

організаційною формою роботи ради вважалися її засідання, незважаючи на існування секцій і комісій в міських радах [145, с. 108].

У вітчизняному законодавстві поняття «сесія» не закріплено, проте більшість науковців розглядають його як основну організаційну форму роботи органів місцевого самоврядування. В регламентах місцевих рад сесією здебільшого вважають організаційно-правову форму діяльності органів місцевого самоврядування. До прикладу, в ст. 10 Регламенту роботи Чернігівської обласної ради шостого скликання від 30.09.2011 р. встановлено, що сесія – це основна організаційно-правова форма діяльності ради, яка відповідно до законодавства дає можливість всебічно враховувати досвід і думку всіх депутатів, їх виборців та приймати відповідні рішення [137]. Водночас слід зазначити, що оскільки регламенти рад є результатом нормотворчої діяльності компетентного органу місцевого самоврядування, в них наводяться різноманітні формулювання поняття «сесія».

Зміст сесій впливає не лише із законодавчих та регламентних норм, але й із самої природи представницького органу, який формується для організації управління на відповідній території. «Серцем сесії» є пленарне засідання [146]. Проте в деяких наукових працях «сесія» ототожнюється з поняттям «пленарне засідання» [47, с. 224], і практика роботи окремих місцевих рад свідчить про фактичне ототожнення цих понять.

Натомість більшість учених вважають, що ототожнення понять «сесія» і «пленарне засідання» є помилковим. Пленарне засідання – це організаційно-правова форма нормотворчої діяльності місцевої ради, така ж колегіальна, як засідання постійних комісій, тимчасових комісій, засідання фракцій у міських, районних та обласних радах, засідання президії ради тощо.

Сесію, на відміну від пленарного засідання, важко охарактеризувати як певну процедуру. Це скоріше певний проміжок часу, протягом якого проводять конкретні заходи і здійснюють певні дії, спрямовані на вироблення і прийняття певних рішень, розгляд радою певного переліку

питань. Беручи до уваги, що члени місцевих рад працюють на громадських засадах, для них цим терміном визначається період (проміжок часу), протягом якого вони працюють у раді та її органах.

Тому у співвідношенні понять «сесія» та «пленарне засідання» існують деякі протиріччя, оскільки сесію розуміють як день, в який починають проведення засідань постійних комісій для розгляду питань порядку денного сесії, а не сам день, коли відбувається пленарне засідання.

З іншого боку, зважаючи на те, що сесія місцевої ради – це не тільки виключно пленарне засідання, а й засідання її постійних комісій, котрі відбуваються переважно до пленарного засідання, за існуючого нормотворчого регулювання порядку здійснення сесій постійні комісії працюють у позасесійний період.

Термін «постійні комісії» окреслює колегіальні, виборні, а також допоміжні органи рад, котрі сформувались згідно з установленим законодавством порядком та наділяються відповідними владними повноваженнями і засобами, необхідними для здійснення властивих їм функцій [146]. Кількість і перелік постійних комісій визначає відповідна рада. При цьому питання утворення та ліквідації постійних комісій рад, як і затвердження та зміни їх складу, обрання і переобрання голів комісій, вирішуються виключно на пленарних засіданнях ради.

На думку більшості вчених, постійні комісії – це організаційна форма роботи депутатів, яка забезпечує безперервність функціонування представницького органу. Відтак постійні комісії обираються з числа депутатів ради з метою вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. Ще під час першої сесії депутати визначаються з комісією, у якій хочуть працювати на період своєї каденції. Постійну комісію депутат обирає зазвичай відповідно до своєї освіти, спеціальності або сфери своїх інтересів.

Слід погодитись із науковцями, котрі відносять постійні комісії до організаційно-правових форм діяльності місцевих рад, чим дають можливість

самим депутатам брати участь у живій організаторській роботі, а також організувати контроль за її виконанням [146]. Однак деякі вчені вважають, що функціонування постійних комісій рад реалізується найбільш активно і результативно на рівні сільської, селищної, міської ради, де члени постійних комісій мають об'єктивні умови тісного співробітництва з територіальними громадами, що цілком відповідає ідеї побудови самого місцевого самоврядування [50, с. 31–47].

На думку В. Барського, діяльність постійних комісій багато в чому забезпечує постійний та ефективний характер діяльності представницького органу місцевого самоврядування [11]. І позаяк постійні комісії є основним контрольним інструментом ради, більшість вчених вважають, що тільки ці формування здатні об'єктивно та кваліфіковано здійснювати систематичний контроль за діяльністю виконавчих органів ради та господарських і соціально-культурних об'єктів, підпорядкованих раді [146].

Так, Ю. Тодорський до організаційно-правових форм діяльності постійних комісій відносить: а) засідання постійних комісій; б) дослідження та перевірку роботи організацій, що входять до сфери їх діяльності; в) доповіді про стан галузей, які контролюють комісії; г) співдоповіді на сесіях рад та засіданнях виконкомів; д) реалізацію пропозицій постійних комісій; е) звіти постійних комісій на сесіях рад [172, с. 129].

Г. Задорожня основними видами організаційно-правової діяльності постійних комісій називає підготовчу роботу, контроль, перевірку, планування, облік, статистичну діяльність, організацію виконання прийнятих рішень, підготовку доповідей та співдоповідей, участь в організації засідання комісії чи роботі сесії, залучення представників територіальних громад до участі у вирішенні місцевих проблем [50, с. 151].

І. Бодрова організаційними формами діяльності постійних комісій називає їх засідання, засідання підкомісій, робочих груп та персональну роботу керівництва і членів комісії [113, с. 443]. Це твердження варте уваги, оскільки виконання функцій постійних комісій можливе лише в рамках

засідань утворюваних ними підкомісій чи робочих груп, діяльності голови комісії, його заступника, секретаря та окремих депутатів, які виконують певні доручення цього органу й ведуть індивідуальну роботу, беручи участь у засіданнях комісії, готуючи доповіді та досліджуючи матеріали роботи цих органів.

Чітка та злагоджена робота комісій полягає в обговоренні найважливіших рішень місцевої ради з метою з'ясування їх ефективності в питаннях, що належать до компетенції цих комісій, а також у здобутті всеохопної інформації щодо питань, котрі розглядаються комісією, їх деталізованому вивченні й обговоренні із залученням представників від громадських організацій та запрошених спеціалістів.

Важливе місце в діяльності органів місцевого самоврядування посідає функціонування виконавчих комітетів місцевих рад, основною організаційно-правовою формою роботи яких є їх засідання. Така форма роботи виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради визначена ч. 6 ст. 59 Закону України про місцеве самоврядування.

За діючим законодавством виконавчі комітети не є частиною представницького органу місцевого самоврядування. В радянський період виконавчий комітет ради належав до представницького органу ради; сьогодні ж такий підхід називають «широким розумінням сутності ради» як органу місцевого самоврядування [152]. Водночас, згідно з Законом про місцеве самоврядування, виконавчий комітет ради може бути ініціатором скликання сесії, сільської, селищної, міської або районної у місті ради.

З метою більш ефективного виконання своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад органи місцевого самоврядування можуть об'єднуватися в асоціації органів місцевого самоврядування або добровільні об'єднання, які підлягають реєстрації відповідно до законодавства. Органи місцевого самоврядування та їх асоціації можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування. Проте таким асоціаціям

та іншим добровільним об'єднанням не можуть передаватися владні повноваження органів місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що в Україні недостатньо розвинені організаційно-правові форми діяльності органів місцевого самоврядування щодо організації та проведення громадських слухань і місцевих референдумів. За ст. 13 Закону України про місцеве самоврядування територіальна громада має право зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування. Під час таких зустрічей члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, з'ясовувати та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, які належать до відання органів місцевого самоврядування. Такі форми роботи називаються громадськими слуханнями. Вони проводяться не рідше одного разу на рік. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади [115].

Що стосується місцевого референдуму, то він є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення. Відповідно до ст. 7 Закону України про місцеве самоврядування предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим та іншими законами до відання місцевого самоврядування. Водночас на місцевий референдум не можуть бути винесені питання, що за законом належать до відання органів державної влади. Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території. Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно на ньому, повинні визначатися законом про місцеві референдуми, який, на жаль, поки що не прийнятий.

На думку багатьох учених, налагодження, діалогу територіальних громад з органами місцевого самоврядування можливе лише після створення належних правових умов (забезпечення відкритості діяльності

місцевих рад, вільного доступу громадян до інформації тощо) [41]. Відтак необхідно розвивати законодавство у напрямі створення правових механізмів для забезпечення активної співпраці між громадами та місцевими радами.

Варто підкреслити, що особливості організаційних форм здійснення муніципальної нормотворчості зумовлені, очевидно, тим фактом, що місцевому самоврядуванню не притаманний принцип розподілу влад. А це, своєю чергою, формує найрізноманітніші інститути муніципальної нормотворчої діяльності.

З положень Європейської хартії місцевого самоврядування випливає, що обов'язковими у системі місцевого самоврядування є лише представницькі органи. Виконавчих органів може й не бути, хоча на практиці це трапляється дуже рідко. Проте у вітчизняних реаліях існує інша крайність, коли високим нормотворчим потенціалом володіють голови місцевих рад. Як особа, обрана громадою на основі загального, рівного, прямого голосування, мер виконує представницьку функцію. Відповідно, за ним закріплюються широкі нормотворчі повноваження як за головною посадовою особою територіальної громади.

Більше того, існують концепції, згідно з якими мер володіє більш широкими представницькими повноваженнями, ніж депутати колегіального представницького органу, оскільки він обирається усім населенням муніципального утворення, а не населенням відповідного виборчого округу, як депутати-мажоритарники.

Таким чином, складається враження, що з точки зору представницьких повноважень голова місцевої ради може «конкурувати» з представницьким органом місцевого самоврядування, що часто проявляється у статутах територіальних громад.

Крім того, слід брати до уваги, що мер головує на пленарних засіданнях місцевої ради, підписує прийняті нею рішення. Однак вважаємо, що це не повинно призводити до невиправданої конкуренції одноосібного

та колегіального представництва у системі організації муніципальної влади, і тим більше – до применшення провідної нормотворчої ролі колегіального представницького органу.

Також не слід забувати, що відсутність розподілу влад в умовах місцевого самоврядування передбачає наявність колегіальних представницьких органів, які створюються населенням як обов'язковим представником муніципальної демократії. Крім того, здійснення в умовах місцевого самоврядування усієї влади громадою зумовлює, як уже зазначалось, пріоритет безпосередніх форм народовладдя, що, на жаль, слабо реалізується на практиці.

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.

Підводячи підсумок, необхідно зауважити, що сьогодні органи місцевого самоврядування беруть активну участь у житті територіальних громад. Вони вирішують не тільки локальні питання, але й часто впливають на державні рішення у різних сферах.

Розширення самостійності місцевого самоврядування в управлінні місцевими справами й одночасне обтяження органів місцевого самоврядування державними повноваженнями, які необхідно виконувати на місцях, набуло масштабів загальної тенденції, спрямованої на реалізацію балансу між централізацією та децентралізацією, що зумовило неабиякий позитивний інтерес з боку свідомого населення до справ громади, зокрема і держави загалом.

2.2 Правове регулювання суспільних відносин в організаційній сфері нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування в Україні

Сьогодні в нашій державі відбувається глобальне реформування усіх органів державної влади, від правоохоронних та правозахисних до органів місцевого самоврядування, адже від останніх безпосередньо 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 нашу думку, 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 на правовому рівні.

Не менш важливо й те, що нормотворча діяльність належить до правової сфери, тобто спрямована на регуляцію суспільно-правових відносини 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 вузьким. Дане твердження впливає 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 акта.

Як пише В. А. Козбаненко, «нормативно-правовий акт – це офіційний акт правотворчості, що являє собою владне розпорядження, містить норми права» [110, с. 168].

У даному випадку конкретні дії, що безпосередньо не породжують правових норм, проте є умовами для прийняття нормативно-правового акта, здійснюються до внесення проекту акта у відповідний державний орган і не включаються в нормотворчий процес, тому їх можна вважати невід'ємною частиною нормотворчої діяльності у правовій державі. Наступний етап нормотворчості – нормотворчий процес, котрий охоплює внесення проекту на засідання комісії органу місцевого самоврядування в порядку реалізації нормотворчої ініціативи, в тому числі його подальше обговорення, розгляд та ін. Відтак нормотворчість можна визначити як урегульований законодавством вид цілеспрямованої юридичної діяльності суб'єктів, спеціально уповноважених приймати, змінювати чи скасовувати нормативно-правові акти, що здійснюється в межах певної компетенції в установлених процедурних формах.

На думку Ж. Л. Бержеля, «юридичні норми відображають «конкретний тип» чи «абстрактну формулу» того, що повинно бути присутнім у правових відносинах. Закон в його найбільш загальному сенсі являє собою опис необхідного взаємозв'язку між гіпотезою та її наслідком» [13, с. 78–79]. Як зазначає науковець, для юриста закони завжди імперативні. У кожному разі право – це не тільки закон. Необхідно чітко розрізняти положення закону і сукупність правових норм. Ми маємо всі підстави стверджувати, що правові норми створені за певними моделями, мають визначені джерела і наділені специфічними якостями, зокрема, передбачають правовий примус.

Варто відзначити, що правові норми безпосередньо регулюють діяльність місцевих рад. Вони мають різну юридичну силу залежно від того, яке місце в ієрархії нормативно-правових актів посідає той акт, в якому вони містяться. Конституція України, звичайно, має найвищу юридичну

силу. В ній міститься окремий розділ, що закріплює положення, які обумовлюють регулювання діяльності місцевих рад. Інші питання організації місцевого самоврядування, особливості формування, діяльності та відповідальності самоврядних органів визначаються законом.

Однією з важливих рис юридичної науки є неоднозначне трактування права. «Вузький» підхід до праворозуміння доволі часто ототожнює право із законом. Це призводить до неоднозначності, а іноді й відсутності чітких позицій правознавців щодо розмежування, на нашу думку, споріднених, але нетотожних термінів «правотворчість» і «нормотворчість». До прикладу, С. Алексєєв, виокремлюючи правотворчість як завершальну та конститутивну стадію формування права (правоутворення), вважає цей вид юридичної діяльності державною діяльністю, «в результаті якої воля правлячого класу возвеличується до закону, юридичної норми» [5, с. 226]. Як свідчить історичний досвід, класовий підхід до визначення сутності та змісту правотворчості й ототожнення норми права із законом навряд чи можна вважати вдалим. Водночас прибічники «широкого» праворозуміння вважають право багатогранним явищем, яке має різноманітні форми зовнішнього прояву.

На думку Д. Ллойда, «у суспільствах з менш розвиненою правовою системою право – це скоріше дотримання традицій та звичаїв, котрі передаються з покоління в покоління і лише поступово мінливіх в міру того, як відживають старі та з'являються нові звичаї» [75, с. 192].

Проте сучасне право все більше захищає різні колективні інтереси: сімейні, майнові, професійні і т. д. Правові акти, незважаючи на те, що стосуються окремих представників цих колективів, поширюються на всіх членів будь-якого співтовариства, галузі діяльності, розкриваючи, таким чином, свій регламентувальний характер. До них, наприклад, належать так звані акти-правила, серед яких колективний трудовий договір, складений професійними організаціями з тією метою, щоб він був застосовний до всіх представників тієї чи іншої професії.

З моменту появи актів-правил вони поєднують в собі загальні й абстрактні положення, з одного боку, й приватні приписи – з іншого. Слід зауважити, що якщо в деяких правових системах, наприклад, у французькій, право базується на загальних і абстрактних правових нормах, що насамперед встановлюються органами державної влади і спеціально наділені владними функціями, то в інших правових системах правові норми затверджувалися головним чином на підставі приватних постанов судової влади, що створило т. зв. прецедентне право.

Продуктом правотворчості є норма права, котра отримує зовнішнє вираження в будь-якому виді джерел права, а відповідно продуктом нормотворчої діяльності – нормативно-правовий акт. Враховуючи той факт, що теорія розмежування права та закону, котра виходить з того, що в процесі нормотворчої діяльності створюються нормативно-правові акти, але не право як об'єктивне соціальне явище, можна стверджувати, що право є не результатом державно-владної діяльності, а певною формою суспільного розвитку, підсумком суспільно-історичного процесу. Прикладом такого підходу є діяльність держави у сфері прав і свобод людини і громадянина, за якої органи державної влади не створюють права і свободи, а лише гарантують, забезпечують їх опосередковано за допомогою норм позитивного права.

На нашу думку, така нормотворча діяльність є різновидом правотворчості, що спрямовується на створення норм права з їх наступною об'єктивацією в законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах. Слушно з цього приводу зазначає Ю. Арзамасов: «...нормотворчість – це певна форма державної діяльності, спрямована на створення, доповнення та скасування норм права» [93, с. 51]. Попри це автор не заперечує той факт, що нормотворчі функції реалізують і органи місцевого самоврядування, в тому числі різні установи та організації. Однак головною функцією нормотворчості, на його думку, є створення нормативних актів. Погоджуючись загалом із таким твердженням, необхідно звернути увагу на

те, що результатом нормотворчої діяльності є не всі нормативні акти, а лише ті з них, що підпадають під визначення нормативно-правових.

На думку С. В. Бошно, «правотворчість є формою державної діяльності, що спрямовується на створення правових норм, а також на їх подальше вдосконалення, зміну чи відміну. Це процес створення і розвитку чинного права як єдиної і внутрішньо узгодженої системи загальнообов'язкових норм, котрі забезпечують регулювання суспільних відносин» [17, с. 178].

Конституцією України припускається прийняття законодавчих норм, що базуються на конституційних. Відтак Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про службу в органах місцевого самоврядування» містять правові норми, що деталізують окремі конституційні положення щодо регулювання статусу органів та посадових осіб місцевого самоврядування. І оскільки законодавство України не визначає кола питань, які повинні бути врегульовані самоврядними органами за допомогою рішень нормативно-правового характеру та порядку прийняття таких рішень, регулювання муніципальної нормотворчості здійснюється також нормами регламентів та статутів територіальних громад (у разі їх прийняття).

Найважливіша роль у регулюванні нормотворчості місцевих рад належить правовим нормам, що містяться в регламентах цих рад. Регламент є результатом нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування, в результаті чого ці органи самостійно визначають організаційні основи своєї діяльності, а відповідно гарантується повна свобода дій самоврядних органів, що визначена положеннями п. 2 ст. 4 Хартії місцевого самоврядування та ст. 4 Закону України про місцеве самоврядування (про правову, організаційну та матеріально-фінансову самостійність місцевого самоврядування в межах наданих йому повноважень). Регламент (англ. *regulations, schedule*, нім. *Reglement n, Dienstvorschrift f, Dienstordnung f*) сукупність (система) правил, що обмежують режим праці. Стосовно органів

місцевого самоврядування вважаємо, що регламент – це процесуально нормативний акт, який встановлює порядок і регулює норми діяльності всередині органу, сприяє підвищенню ефективності його роботи.

Як зазначає В. Барський, основне призначення регламентів полягає в розвитку й конкретизації законодавчих норм щодо порядку діяльності місцевих рад. У регламентах вони розвиваються і деталізуються, що сприяє найбільш ефективному здійсненню представницькими органами місцевого самоврядування своїх повноважень [11]. А отже, регламент повинен містити положення, що передбачають правовий механізм реалізації функцій та повноважень місцевих рад, і в першу чергу – їх нормотворчої діяльності.

Оскільки затвердження регламенту місцевої ради залишається прерогативою самої ради, логіка побудови регламентів представницьких органів місцевого самоврядування та їх зміст становлять теоретичний і прикладний інтерес. В результаті місцевих виборів майже кожного разу оновлюється склад місцевої ради. З появою нових людей в органах місцевого самоврядування змінюється політика, формується нова система цінностей та пріоритетів. Але першочерговою місією «нової влади» в місцевій раді завжди стає затвердження регламенту її роботи. До того ж, Закон України про місцеве самоврядування вимагає зробити це не пізніше як на другій сесії відповідної ради (ч. 13 ст. 46).

Норми регламентів місцевих рад досить численні й охоплюють різні аспекти їх діяльності. До прийняття регламенту ради чергового скликання застосовується регламент ради, що діяв у попередньому скликанні (ч. 14 ст. 46 Закону України про місцеве самоврядування).

У п. 1 ст. 26 і п. 5 ст. 43 Закону України про місцеве самоврядування зазначено, що затвердження регламенту належить до питань, які вирішуються винятково на пленарному засіданні ради. А отже, можна вважати, що прийняття регламенту місцевої ради є питанням виняткової важливості.

У теорії права поняття регламенту розуміють як ієрархічну будову правил, що забезпечують регулювання внутрішньої організації, в тому числі форми діяльності даного органу та правове положення осіб його членів [139, с. 266]. Сьогодні це поняття визначають по-різному. Деякі науковці стверджують, що регламент місцевого представницького органу не слід відносити до нормативно-правових актів, позаяк його приймають на основі існуючих юридичних норм.

Отже, вважаємо, що регламент місцевої ради – це підвид нормативно-правових актів, оскільки така позиція є більш обґрунтованою та користується підтримкою більшості вчених і науковців у даній сфері.

Таким чином, на нашу думку, регламент ради – це нормативно-правовий акт, котрий визначає послідовний порядок роботи ради, в тому числі стадію підготовки та проведення її пленарних засідань, діяльність постійних комісій, депутатів, посадових осіб, а також функцій, в тому числі тих, що впливають з її повноважень, згідно із основним законом та іншими законами України. З точки зору нормативно-правового акта, регламент представницького органу місцевого самоврядування може бути дійсним на невизначений період. Саме через це регламенти можуть бути змінені або скасовані тільки в такому ж порядку, в якому їх було прийнято.

Регламент містить у собі декілька розділів, у кожному з яких окреслено детальні та послідовні напрями роботи органів місцевого самоврядування. В першому розділі йдеться про загальні питання: правове регулювання роботи ради, застосування символіки державного та місцевого значення, мова, якою вестиметься робота у разі такої необхідності, тощо.

Другий розділ зазвичай визначає роботу депутатів ради, їхні основні права та обов'язки, в тому числі можливість розгляду звернень депутатських запитів та звернень. В окремому розділі встановлюється внутрішня організаційна будова тієї чи іншої ради та статус її органів і посадових осіб: голови, секретаря ради, постійних комісій, тимчасових контрольних комісій ради, депутатських груп і фракцій (там, де вони створюються), засобів

масової інформації ради, її інформаційно-аналітичного центру (якщо це можливо), виконавчого комітету ради, його апарату. Також варто підкреслити, що до основного розділу входять питання організації роботи ради, планування її роботи, визначення порядку денного сесії, проведення голосування та ін.

Слід зауважити, що від належної організації роботи місцевої ради залежить і ефективність її нормотворчої діяльності. Окремий розділ регламенту присвячується актам, які приймає рада, тобто безпосередньо муніципальній нормотворчості.

У нашому дослідженні розглянуто регламенти рад різних рівнів VI скликання для з'ясування аспектів внутрішніх суспільних відносин в організаційній сфері правового регулювання нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

Більшість регламентів поділяються на розділи і статті (регламенти Одеської, Рівненської, Сумської, Львівської міських рад, регламент Дніпропетровської обласної ради VI скликання тощо) [124; 128; 130; 132; 133]. Деякі мають іншу будову: розділи, глави, статті (регламент Харківської міської ради VI скликання, Регламент Сарненської районної ради VI скликання) [134]; глави і статті (регламент Луганської обласної ради VI скликання) [127]; розділи і пункти (регламент Ізмаїльської міської ради VI скликання) [125]. У деяких регламентах місцевих рад найбільші у структурі елементи ніяк не іменуються (регламент Херсонської, Одеської обласної ради VI скликання) [130, 136].

Регламенти рад відрізняються один від одного за структурою та змістом, що відображає не тільки їх основне призначення, а й концептуальне ставлення укладачів конкретного регламенту до тих чи інших процедурно-процесуальних питань. Так, наприклад, регламенти районних і обласних рад відрізняються від регламентів інших місцевих рад, зокрема, тим, що до їхньої структури додатково включено підрозділ, що містить норми, які регулюють порядок діяльності президії (колегії) ради.

Кожний новообраний орган місцевого самоврядування приймає новий регламент. Відповідно, в кожному новому регламенті могли б бути враховані та виправлені помилки та недоопрацювання попередників. На жаль, на практиці, поряд з позитивними новаціями, не завжди вдається уникнути помилок.

Як доводить дослідження, регламенти рад VI скликання практично не відрізняються від попередників. Більше того, практика використання регламентів місцевих рад свідчить, що текст регламенту в своїй більшості – це переписані з Закону вже встановлені та діючі норми, що стосуються організації роботи місцевої ради відповідного рівня (сільської, міської, районної тощо).

Так, наприклад, у регламенті Харківської міської ради цілу главу присвячено міському голові, хоча його статус і порядок діяльності встановлюється законодавством України [133].

Регламенти сільських, а дуже часто й селищних рад, в основному мають формальне значення (приймаються тому, що їх необхідно прийняти) і повторюють норми Закону України про місцеве самоврядування. Водночас багато процедурних питань в організації роботи ради залишаються нерегульованими (порядок ініціювання, підготовки й проведення засідань ради – присутності жителів на засіданні ради тощо). Часто обсяг регламентів сільських рад становить всього 3–5 сторінок, а деякі регламенти місцевих рад містять положення, що не стосуються організаційних форм роботи ради і які доречніше закріпити у статуті територіальної громади.

Не завжди в регламенті місцевої ради визначено порядок здійснення технічних процедур, необхідних для функціонування ради. Наприклад, уже на першій сесії новообраної міської ради потрібно обрати секретаря. Без цього посадовця організація діяльності ради як колегіального органу просто неможлива. Але закон не містить вимоги щодо обов'язковості визначення цього моменту в регламенті місцевої ради. А отже, часто у регламентах така норма відсутня.

Часто в регламентах неврегульованими залишаються питання проведення закритих засідань рад та їх органів або не закріплено право територіальної громади знати про причини та результати подібних засідань. Багато регламентів передбачають проведення закритих засідань ради. Проте в більшості з них не передбачена публікація причин такого рішення. Взірцем може стати регламент Білгород-Дністровської міської ради, що містить перелік питань, з яких може проводитися закрите засідання. Це, зокрема, питання, які стосуються: інформації щодо приватного життя конкретних громадян, даних персонального характеру; конфіденційної інформації, що визнана такою у встановленому порядку і належить міській раді, установам, підприємствам, організаціям і відомствам; інформації, що становить державну таємницю» (п. 34.5 Регламенту Білгород-Дністровської міської ради VI скликання [122]).

У більшості регламентів місцевих рад існує окремий розділ стосовно діяльності депутатів, котрий має, як правило, невеликий обсяг. Це, очевидно, можна пояснити тим, що повноваження депутатів розкривають інші глави регламенту щодо різних напрямів діяльності місцевої ради, у тому числі й нормотворчої. Крім того, повноваження депутатів і порядок їх здійснення визначаються у Законі про статус депутатів місцевих рад. Водночас у регламентах часто відсутня деталізація процедури інформування виборців про роботу депутатів в раді та округах, а також не передбачено санкції в разі невиконання депутатом своїх обов'язків, наприклад, щодо прийому виборців тощо. Проте є і позитивні винятки. Так, Регламент Одеської обласної ради містить норму про те, що пропуск більш ніж половини пленарних засідань ради або засідань постійних комісій протягом року, невиконання без поважних причин рішень та доручень ради та її органів є підставою для звернення ради до виборців з пропозицією про відкликання депутата у встановленому законом порядку [131]. Такі норми, очевидно, позитивно впливають і на участь депутата місцевої ради у нормотворчій діяльності останньої.

У регламенті Ізмаїльської міської ради зазначається, що у разі невиконання депутатом міської ради та її органів своїх обов'язків голова фракції або депутатської групи, в яку входить цей депутат, за попередніми висновками профільної комісії може прийняти рішення «про повідомлення виборцям щодо ставлення депутата до виконання своїх обов'язків та про відкликання такого депутата» [125].

Не менш важливою проблемою є недостатня регламентація інформування виборців про роботу рад, що часто призводить до відсутності або недостатності інформації у членів територіальної громади про проекти рішень, які виносяться на розгляд депутатів ради, а також про прийняті рішення та програми, результати поіменного голосування тощо. Наприклад, регламенти Одеської обласної та міської рад не передбачають публікації проектів своїх рішень, і, по суті, така публікація є доброю волею керівництва цих рад, яку краще було б закріпити нормативно.

Створення нормативного акта місцевої ради повинно пройти всі стадії муніципального нормотворчого процесу – від внесення проекту в порядку муніципальної нормотворчої ініціативи до офіційного оприлюднення. З набранням чинності Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачено закріплення нових підходів у роботі місцевих органів самоврядування, які мають бути визначені у їх регламентах, зокрема, щодо оприлюднення проектів рішень, реєстрації їх в системі обліку та забезпечення доступу громадськості до проектів рішень.

Зважаючи на те, що законодавство не зобов'язує місцеві ради оприлюднювати проекти рішень та вести їх облік, коли органи місцевого самоврядування не поспішають доповнити регламенти нормою, що передбачатиме запровадження обліку проектів рішень та фіксуватиме обов'язкове їх оприлюднення в конкретний термін (наприклад, 5 днів після закінчення реєстрації в базі обліку).

Подібна ситуація спостерігається і з нормою щодо роботи з супровідними документами проекту рішення (довідні записки, звернення,

заяви, подання, пропозиції, листи тощо). Закон України «Про доступ до публічної інформації» запроваджує обов'язкове збереження та доступ до всіх супровідних документів, які повинні бути доступними для громади, як проекти рішень. Однак місцеві ради нечасто публікують на своїх офіційних сайтах, разом з проектами рішень, висновки та рекомендації постійних депутатських комісій, документацію, що була створена під час розгляду нормативного акта.

Що стосується доступу громадян до сесійних засідань ради, такі процедурні моменти донині не закладені у регламентах. Аналогічна ситуація і зі збереженням протоколів сесій та доступом до них (ідеться про протоколи постійних депутатських комісій та пленарних засідань). Закон «Про доступ до публічної інформації» передбачає обов'язкове збереження доступу до протоколів засідань. Однак аналіз регламентів місцевих рад показав, що ця норма у більшості випадків відсутня.

Наприклад, у ст. 86 Регламенту Сарненської районної ради зазначається, що виконавчий апарат районної ради за погодженням з головою ради надає депутатам за їхнім зверненням протоколи засідань. Схоже формулювання також міститься у регламентах Сарненської міської ради, Дубенської міської ради, Гощанської районної ради, Дубенської районної ради, Здолбунівської районної ради, Рівненської районної ради, Острозької районної ради, Рівненської обласної ради. Дещо ліберальніший підхід застосований у Регламентах Острозької міської ради, Здолбунівської міської ради та Гощанської селищної ради. У них зазначено, що, окрім депутатів, протокол, на їхню письмову вимогу, може надаватися іншим особам. Проте жодним регламентом не передбачено доступ до протоколу сесії у загальному порядку доступу до публічної інформації. А отже, не вистачає у регламентах норми, що передбачатиме забезпечення доступу до протоколів засідань у загальному порядку доступу до публічної інформації.

У регламентах місцевих рад мають місце й інші суперечливі норми. Так, наприклад, Регламент Львівської обласної ради VI скликання повторює

норму ч. 2 ст. 46 Закону України про місцеве самоврядування в Україні, згідно з якою першу сесію новообраної обласної ради скликає обласна територіальна виборча комісія через два тижні після реєстрації новообраних депутатів. Стаття 16 Регламенту Львівської облради містить опис усіх процедур скликання першої сесії. Водночас наступна стаття Регламенту визначає, що за 10 днів до початку I сесії підготовча група подає голові окружної виборчої комісії проект порядку денного, обов'язковими питаннями якого повинні бути: обрання голови Львівської обласної ради, заступників голови, утворення постійних комісій ради та обрання їх голів. Але виконання цієї норми має суто технічну перешкоду, яка може унеможливити виконання цієї вимоги Регламенту [229]. Ніде в регламенті не зазначено, хто саме та як може висунути кандидатури на ці посади, а також як можливо організувати обговорення цих кандидатур. І хоча Регламентом передбачені певні процедури щодо цього, але детальний аналіз доводить, що вони просто неможливі.

У тексті Регламенту достатньо часто встановлюються певні правила й для інших установ та посадових осіб. Так, наприклад, у ст. 6 Львівської обласної ради VI скликання зазначається, що запрошені посадові особи зобов'язані прийти на засідання ради [229]. Така норма, на наш погляд, виглядає не дуже коректно.

Проте доволі успішно у Регламенті Львівської обласної ради конкретизується спосіб забезпечення гласності роботи цієї ради. Закон про місцеве самоврядування вимагає, щоб засідання ради відбувалися гласно. Згідно зі ст. 5 діючого регламенту, «гласність роботи ради забезпечується шляхом трансляції засідань на телебаченні і по радіо, публікацією її рішень у засобах масової інформації та на офіційному сайті обласної ради. Час та форма трансляцій визначається радою» [229]. Така норма, на наш погляд, могла б бути корисною для запозичення.

Вартими уваги вважаємо деякі положення Регламенту Харківської обласної ради VI скликання. Зокрема, це норми, які дозволяють успішно

організувати проведення поточних пленарних засідань. Так, ч. 3 ст. 12 Регламенту, яка присвячена порядку скликання сесії ради, зобов'язує виконавчий апарат ради за три дні до проведення сесії надати кожному депутату всі проекти рішень, які плановані до розгляду на сесії [135]. Ця процедура не передбачена чинним законодавством України про місцеве самоврядування, але саме вона дозволяє депутатам попередньо ознайомитися з проектами рішень, що створює передумови для підвищення якості рішень ради. Тому можна стверджувати, що це доволі прогресивне регламентне положення сприятиме покращенню організації роботи Харківської обласної ради як колегіального органу публічної влади.

Окремо варто розглянути статті Регламенту Харківської обласної ради стосовно депутатських груп та фракцій, діяльність яких суттєво впливає на муніципальну нормотворчість. Цим депутатським об'єднанням присвячена глава 15 Регламенту, яка складається з п'яти статей. Насамперед слід відзначити, що Регламент Харківської обласної ради не містить жодних обмежень щодо мінімальної кількості депутатів у фракції (тобто депутати від будь-якої політичної сили, представники якої потрапили до депутатського корпусу, можуть утворити власну фракцію). Другим важливим моментом є те, що Регламент Харківської обласної ради намагається впорядкувати ситуацію з назвою депутатської фракції: згідно з ч. 3 ст. 45 назва депутатської фракції може збігатися з назвою відповідної партії. Але факультативний характер такої норми не дозволяє чітко регламентувати цей момент. Крім того, цікаво, що згідно з ч. 1 ст. 49 депутатські групи та фракції забезпечуються приміщеннями та необхідним обладнанням. Законодавство України про місцеве самоврядування не містить положень, які б зобов'язували місцеву раду надавати такі преференції депутатським групам та фракціям. Тому наявність цієї норми в Регламенті Харківської обласної ради, очевидно, створюватиме додаткові можливості для організації успішної нормотворчої діяльності цього представницького органу місцевого самоврядування.

Однак Регламент Харківської обласної ради не позбавлений певних недоліків. У цьому документі має місце дублювання положень Закону України про місцеве самоврядування, які стосуються організації діяльності обласної ради: про засади та принципи діяльності місцевої ради; правовий статус, права та повноваження депутатів ради та її окремих посадовців; порядок функціонування окремих органів ради тощо. Проте можна констатувати, що це характерна риса більшості регламентів місцевих рад. Варто наголосити, що саме в регламентних нормах, поряд з іншими питаннями, повинні бути максимально деталізовані процедурні моменти щодо порядку розгляду та прийняття рішень місцевими радами, особливо тих, що мають нормативно-правовий характер.

Регламент Харківської міської ради складається з 79 статей, які об'єднано в 26 глав. Вони регламентують нормотворчу діяльність, форми роботи депутата, систему органів міської ради тощо. Документ чітко структурований та містить детальне визначення процедурних моментів діяльності. У ньому містяться деякі положення, які варті уваги, оскільки могли б бути взірцем для інших органів.

Наприклад, на наш погляд, надзвичайно корисною є заборона особистих звернень до присутніх у залі під час виступу (п. 4 ч. 1 ст. 24 Регламенту) [134]. Це дозволяє виключити особистий вплив особи, що виступає, на присутніх та уникнути впливу відповідних небажаних факторів на прийняття рішення.

Доволі успішно визначено порядок забезпечення гласності засідань міської ради, чому присвячена ціла глава. Водночас не дуже коректно прописано в ст. 5 Регламенту забезпечення трансляції засідань міської ради. Згідно з другою частиною цієї статті радіо- та телетрансляція «може проводитися» «відповідно до процедурного рішення міської ради» (тобто на ведення трансляції) повинно надаватися спеціальне рішення. Але, згідно з ч. 6 ст. 3 цього регламенту, саме така трансляція забезпечує гласність

засідань міської ради. Тому ніяких винятків з цього загального правила бути не повинно.

Крім того, ч. 8 ст. 1 визначає, що «рішення міської ради ... є обов'язковими для виконання на території міста Харкова громадянами, які постійно або тимчасово проживають на території міста» [134]. На нашу думку, це формулювання потребує уточнення щодо обов'язковості рішень ради відносно громадян, які не проживають на території міста, а тільки тимчасово перебувають там.

Також ч. 4 ст. 6 Регламенту забороняє «вносити до залу зброю». Але режим використання зброї встановлюється відповідними нормативно-правовими актами України, згідно з якими існують категорії людей, постійне носіння зброї для яких є професійним обов'язком (наприклад, міліція). Тобто, очевидно, варто встановити винятки з цього правила.

Згідно з ч. 1 ст. 13 Регламенту Харківської міської ради «позачергова сесія ... скликається міським головою» [134]. Але ст. 46 Закону передбачає принаймні ще трьох суб'єктів, які мають право скликати сесію (секретар ради, третина депутатів чи постійна комісія ради). Отже, вказана регламентна норма не повною мірою відповідає чинному законодавству України.

Деяко суперечливим є механізм формування порядку денного, що може також позначитися на нормотворчій діяльності ради. Так, Регламент Харківської міської ради дозволяє вносити пропозиції щодо цього тільки міському голові, депутатам, постійним комісіям та виконавчому комітету ради, а також загальним зборам громадян (ч. 1 ст. 35) [134]. Проте Закон України про місцеве самоврядування передбачає й інші, крім загальних зборів, форми участі представників громади у вирішенні питань місцевого значення, у тому числі й у муніципальному нормотворчому процесі (місцевий референдум, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо) [115].

Певною мірою дисонують з чинним законодавством України і деякі норми Регламенту Харківської міської ради, що стосуються діяльності

тимчасових контрольних комісій ради. Так, Закон України про місцеве самоврядування містить таке положення: «повноваження тимчасової контрольної комісії ради припиняються з моменту прийняття радою остаточного рішення щодо результатів роботи цієї комісії» [115]. А Регламент передбачає, що міська рада спеціально приймає рішення про «заздалегідь визначений час» діяльності комісії (п. 4 ч. 3 ст. 71) [134].

Іншим достатньо типовим прикладом регламенту місцевої ради може бути Регламент Лисичанської міської ради. Лисичанськ є містом обласного значення, що знаходиться в Луганській області. Слід зазначити, що Регламент цієї міської ради має досить чітку й логічну структуру. В ньому вдало прописаний порядок роботи сесії ради, її депутатів та посадових осіб, комісій. У ст. 1.3 міститься перелік нормативно-правових актів, які визначають порядок формування та діяльності ради, а також діяльності її органів, депутатів та посадових осіб. Такими актами названо: Конституцію України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про статус депутатів місцевих рад» і сам Регламент [126]. Слід зазначити, що до цього переліку можна було б додати і Закон «Про вибори депутатів Верховної ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про службу в органах місцевого самоврядування» тощо.

Вбачається, що деякі норми та позиції Регламенту Лисичанської міської ради дозволяють значно покращити як організацію проведення сесії, так і якість нормотворчої діяльності в раді. Наприклад, досить прогресивним видається положення ч. 3 ст. 2. 7, яка передбачає інформування депутатів на початку пленарного засідання про стан справ у місті.

Разом із явно прогресивними нормами у Регламенті Лисичанської міської ради, які дозволяють краще організувати діяльність місцевої ради, не можна не навести перелік норм, що мають суперечливий характер. Так, ч. 5 статті ст. 3.3 Регламенту визначає, що «депутатська група, фракція не має права виступати від імені населення міста» [126]. Але згідно з ч. 2

ст. 3.1 того ж Регламенту та ч. 2 ст. 49 Закону України про місцеве самоврядування кожен окремий депутат «представляє інтереси всієї територіальної громади» [115]. А згідно з ч. 2 ст. 2 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» депутат місцевої ради «зобов'язаний виражати ... інтереси відповідної територіальної громади» [117]. Тож з Регламенту випливає, що депутати, об'єднані у фракції, втрачають свої представницькі функції.

Вбачається, що в сучасних умовах кроком до укріплення статусу депутатських об'єднань було б надання їм права нормотворчої ініціативи. Наприклад, така новела вже існує в Регламенті Дніпропетровської міської ради [123]. Таке розширення прав фракцій і депутатських груп може сприяти формуванню більш відпрацьованих і погоджених нормотворчих пропозицій. Загалом фракції повинні бути інструментом реалізації політичними партіями, за списками яких громада обирає депутатів, їх передвиборчих програм і обіцянок, даних територіальній громаді. Отже, розробка і винесення депутатською фракцією на розгляд сесії проекту рішення може бути реальним втіленням програм діяльності політичної сили в місцевій раді. Водночас надання нормотворчої ініціативи депутатським фракціям і групам ніякою мірою не повинно означати позбавлення окремих депутатів можливості ініціювання проектів нормативно-правових актів.

Загалом Регламент Лисичанської міської ради є типовим прикладом внутрішнього нормотворення органів місцевого самоврядування України. У цьому документі поєднуються як безумовно успішні та прогресивні норми, так і певні суперечливі позиції. Попри те, як уже зазначалось вище, регламентні положення дають можливість деталізувати законодавчі приписи щодо організації діяльності місцевих рад, конкретизуючи при цьому і процедурні питання, пов'язані з муніципальним нормотворчим процесом.

Вивчення регламентів місцевих рад в Україні дозволяє визначити певні тенденції та закономірності щодо змісту цих документів. По-перше,

вони містять основні процесуальні позиції, необхідні для організації діяльності ради загалом та для її нормотворчої роботи. Як слушно зазначає В. Р. Барський, муніципальне законодавство, визначаючи демократичний характер нормотворчої діяльності представницьких органів місцевого самоврядування, не містить чіткого переліку суб'єктів права муніципальної нормотворчої ініціативи, стадій муніципального нормотворчого процесу, інших важливих питань, що пов'язані з підготовкою і прийняттям муніципальних нормативно-правових актів. Регламенти, розвиваючи відповідні законодавчі положення, містять додаткові конкретні правила, що стосуються підготовки, попереднього розгляду, доопрацювання і прийняття рішень місцевими радами [11].

Водночас слід зазначити, що тексти регламентів значною мірою дублюють законодавчі положення. Крім того, деякі регламенти місцевих рад містять досить суперечливі позиції, які або не відповідають законодавчим приписам, або не створюють необхідного процесуально-правового механізму врегулювання певних процедурних питань діяльності органів місцевого самоврядування. Це стосується і муніципальної нормотворчості. Так, далеко не у всіх регламентах місцевих рад містяться положення щодо переліку суб'єктів муніципальної нормотворчої ініціативи, щодо відповідальності голови ради за необґрунтоване непідписання рішення представницького органу місцевого самоврядування. Крім того, у деяких регламентах відсутні вказівки на терміни підписання головою місцевої ради її рішення та оприлюднення цього рішення. Така ситуація призводить до зниження ефективності, а інколи й до «паралічу» роботи представницького органу місцевого самоврядування.

Так, наприклад, Регламентом Сумської міської ради VI скликання чітко визначаються наступні суб'єкти нормотворчості: міський голова; депутат (депутати) міської ради; депутатські групи, фракції; постійні комісії міської ради; виконавчий комітет міської ради; загальні збори громадян, у тому числі збори (конференція) жителів за місцем проживання [133]. В Регламентах

же Львівської, Черкаської та Миколаївської обласних рад суб'єктів нормотворчості не виокремлено.

Згідно з Регламентом Львівської обласної ради право ініціювати розгляд питання на сесії ради мають: голова обласної ради, депутати, постійні комісії, депутатські фракції, групи, голова обласної державної адміністрації [128]. Право нормотворчої ініціативи дає їм можливість внесення пропозицій щодо розгляду питання (ініціювання) та долучення до процедури розгляду питань у раді.

Висновки до другого розділу

Розвиткові місцевого самоврядування, на нашу думку, 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.

До прикладу, на основі проведеного аналізу проблематики означеної у другому розділі, ми погоджуємося із низкою науковців, які обґрунтовують тезу, відповідно до якої значною проблемою на шляху місцевої демократії в Україні за останні десять років є дуже велика централізація влади, хоча, доводить констатувати, що діяльність урядових органів у нинішній час є більш прозорим, ніж ще кілька років тому. Ба більше, в Україні є кілька міст, які є прикладами ефективної співпраці з громадськістю, зокрема такі як: Бердянський, Комсомольськ, Славутич та ін., мери яких можуть розповісти про свій досвід і якісно продуману практику щодо реалізації нового проекту, який працює в Україні «Майстерня муніципального розвитку».

Урешті решт, на наше переконання, цілком оправданими є результати дослідження Алли Василівни Кожини, яка наполягає на тому, що, все таки, відсутність або недосконалість конкретних механізмів громадської участі

у вирішенні питань місцевого значення суттєво стримує формування ефективної демократичної системи управління та соціально-економічний розвиток суспільства. Окрім того, доцільно також відзначити, що ще залишається багато нерозв'язаних проблем щодо існування територіальних громад та ефективного управління їх життєздатністю та розвитком, незважаючи на те, що провадяться реформи децентралізації та посилення місцевого самоврядування.

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.

Існує також точка зору, згідно з якою суспільство потребує прийняття типового регламенту, котрий би мав рекомендаційний характер та містив типові приписи. На думку В. Барського, «прийняття даного нормативно-правового акта буде ще одним кроком до ефективності та досконалості правового регулювання усіх органів місцевого самоврядування» [11, с. 53]. Науковець зазначає, що слід застосувати модельний регламент, який зменшить персоніфікованість у питаннях правового регулювання місцевих рад, буде бути простим та зрозумілим.

На нашу, думку така пропозиція має право на існування, оскільки представницькі органи місцевого самоврядування на власний розсуд мають право визначати порядок процедур згідно з чинним законодавством.

РОЗДІЛ 3

СТАДІЇ НОРМОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ШЛЯХИ ЙОГО УДОСКОНАЛЕННЯ

3.1 Поняття муніципального нормотворчого процесу

Муніципальна нормотворчість, як і будь-яка юридична діяльність, має здійснюватись у певному порядку з дотриманням чітко визначених правил та вимог. Цей порядок нормативно врегульований та отримав назву «юридичний процес».

Муніципальний же нормотворчий процес складається з регламентованих процедурно-процесуальними правовими нормами матеріально-технічних дій суб'єктів муніципальних нормотворчих правовідносин, які послідовно змінюють одні одних і спрямовані на створення нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування.

Нормотворчий процес органів місцевого самоврядування в Україні повинен сприяти ефективній участі членів територіальної громади, об'єднань громадян, депутатів у підготовці, обговоренні та затвердженні правових актів. Крім того, муніципальний нормотворчий процес повинен відповідати об'єктивним закономірностям розвитку суспільства, бути науково обґрунтованим та базуватися на теоретичних розробках проблем, що потребують нормативного вирішення [103, с. 139]. Важливими є також використання зарубіжного досвіду, соціологічних досліджень, та участь у розробці муніципальних нормативних актів кваліфікованих фахівців.

Проте слід зазначити, що наявність серед науковців різних підходів щодо розуміння вказаних проблем не може не впливати на ефективність

нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування, а відповідно – на якість та ступінь реалізації прийнятих ними правових актів.

Нормотворчість на муніципальному рівні здійснюється у процесуальній формі, а відтак нормотворчий процес не слід ототожнювати з нормотворчою діяльністю, зміст якої є ширшим. Таке твердження, на думку М. О. Петришиної, випливає з того, що необхідність у правовому регулюванні певних суспільних відносин на місцевому рівні виявляється до початку організації нормотворчого процесу. Тобто розробка проекту нормативно-правового акта є наслідком вияву зазначеної необхідності [103, с. 139]. Вказані дії, не породжуючи правових норм, здійснюються до внесення проекту акта в представницький орган і не є складовою нормотворчого процесу, однак становлять невід’ємну частину нормотворчої діяльності. Наступним етапом нормотворчості в такому разі є безпосередньо нормотворчий процес, зміст якого полягає у внесенні проекту нормативно-правового акта, його подальшому обговоренні, розгляді тощо.

Нормотворчий процес – це різновид юридичного процесу із притаманними йому специфічними рисами та особливостями.

Загалом термін «процес» походить від латинського «processus» – просування, що для юридичних наук слід розуміти як порядок розгляду та прийняття рішення у справі [35, с. 70].

Види юридичного процесу найчастіше класифікують за предметною ознакою, де підставою поділу є приналежність до певної галузі матеріального права, норми якого застосовують у діяльності державних суб’єктів. Відповідно, в юридичному процесі виокремлюють цивільний, кримінальний, адміністративний, господарський процеси тощо. Однак наведена класифікація не дозволяє визначити функціональний зв’язок юридичного процесу з механізмом правового регулювання, розкрити системний характер юридичного процесу. Тому за функціональною ознакою юридичні процеси поділяють на установчий, правотворчий, правозастосовний та контрольний.

Особливе місце серед різновидів юридичного процесу посідає правотворчий, яким, на думку А. Васильєва, слід вважати певним чином організовану діяльність компетентних органів щодо створення норм права. Змістом правотворчого процесу є правотворча діяльність, а формою – її порядок, установлений певними нормативними актами [22].

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.

Нормопідготовча діяльність належить до правотворчого процесу [16, с. 28; 43, с. 16]. Наділяючи місцеву владу «нормопідготовчими» повноваженнями, вищий законодавчий орган очікує від суб'єктів місцевого самоврядування активної муніципальної нормотворчості, яка б свідчила про їх дієвість та результативність. Для муніципального правотворчого процесу це означає просування локального нормативно-правового акта від моменту виявлення ініціативи відповідного суб'єкта місцевого самоврядування щодо його прийняття до офіційного оприлюднення.

Як зазначає Ю. Делія, з формальної точки зору муніципальний правотворчий процес є складною системою організаційних дій (процедур), результатом яких повинно стати створення локального нормативно-правового документа [34, с. 77]. Н. Оніщенко вказує, що муніципальна нормотворчість здійснюється у формі нормотворчого процесу, який являє собою систему взаємозалежних, спеціально упорядкованих дій і операцій, підпорядкованих певній меті, що сприяють, за допомогою відповідних прийомів і засобів, досягненню конкретного результату [96, с. 7].

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 В. Барського, муніципальні нормотворчі відносини відрізняються від інших за призначенням, змістом, характером. Вони виникають із приводу спеціальних об'єктів і здійснюються певним колом повноважних суб'єктів [11, с. 45].

Таким чином, діяльність органів місцевого самоврядування з розгляду, розробки проектів локальних нормативно-правових актів, прийняття та оприлюднення рішень, внесення до них змін та скасування останніх становить муніципальний нормотворчий процес. А правові норми, які встановлюють порядок такої діяльності, є важливим інститутом муніципального права – інститутом муніципального нормотворчого процесу.

У словнику з державного управління «нормотворчий процес» визначено як соціальну організаційно-правову діяльність уповноважених суб'єктів, яка полягає в ініціюванні, підготовці, розгляді проектів, прийнятті нормативних актів та введенні їх у дію. Нормотворчий процес здійснюється за певною процедурою, що складається з низки стадій – самостійних, логічно завершених етапів та організаційно-технічних дій щодо підготовки і прийняття нормативних актів, якими є: нормотворча ініціатива і підготовка проекту нормативного акта; внесення проекту нормативного акта суб'єкта нормотворення; розгляд та обговорення проекту нормативного акта; прийняття нормативного акта; введення нормативного акта у дію [40, с. 54].

Стадії муніципального нормотворчого процесу – це окремі завершені етапи, зміст кожного з яких регламентовано таким чином, що тільки виконання всіх його складових дає можливість перейти до наступного етапу. У світовій практиці відсутня однотайність щодо кількості (коливається від трьох до десяти) та змісту стадій нормотворчого процесу. Водночас авторська позиція з цього приводу буде наведена у цьому підрозділі.

Початок нормотворчого процесу визначається моментом, коли виникають правовідносини з приводу створення норм права. У процесі нормотворчості суб'єкти набувають певних прав та обов'язків. Це обов'язок підготувати, обговорити та узгодити проект, право внести його на розгляд нормотворчого органу, право цього органу розглянути проект та винести певне рішення, обов'язок опублікувати прийнятий нормативно-правовий акт тощо.

Являючи собою сукупність послідовних операцій, які завершуються впровадженням у правову систему нових елементів (норм права), нормотворчий процес, таким чином, не охоплює організаційні дії, які забезпечують формування нормативних приписів, створюють для цього необхідні умови, але безпосередньо не можуть становити один з етапів роботи зі створення правових норм. А. Рибалкін вважає, що нормотворчим процесом не можна вважати заходи щодо обліку, аналізу, узагальнення пропозицій стосовно вдосконалення системи права, організаційні дії стосовно вдосконалення роботи певного суб'єкта нормотворчості та ін. [137]. Отже, надруковані у виданнях матеріали, висловлення громадських діячів, учених, пропозиції різних державних та громадських організацій, громадян щодо вдосконалення діючих муніципальних нормативно-правових актів не можна визнавати початком нормотворчого процесу, адже вони не є основою виникнення процесуальних правовідносин зі створення нормативних приписів.

Теоретико-правовий аналіз муніципального нормотворчого процесу потребує уточнення певних понять, зокрема таких, як «процесуальна форма», «процесуальне провадження», «процесуальний режим». Слід зазначити, що фахівці у галузі загальної теорії права дають уніфіковану характеристику процесуальній формі, окреслюючи її як сукупність однорідних процедурних вимог до дій учасників процесу, що спрямовані на досягнення певного матеріально-правового результату. Іншими словами, процесуальна форма – це особлива юридична конструкція, що втілює

принципи найбільш доцільної процедури здійснення визначених повноважень [31, с. 14].

Оскільки нормотворча діяльність являє собою сукупність послідовних дій, останні здійснюються відповідно до вимог, передбачених юридичною процесуальною формою. Тобто йдеться про структуру юридичного процесу або процесуальне провадження, яке охоплює процесуальні відносини, процесуальне доказування та наукове обґрунтування, процесуальні акти. На думку К. Панько, «процесуальне провадження – це головний елемент юридичного процесу, що є системним утворенням, комплексом взаємопов'язаних і взаємообумовлених процесуальних дій, які: а) утворюють певну сукупність процесуальних правовідносин, що різняться предметною характеристикою та взаємопов'язаністю з відповідними матеріальними правовідносинами; б) викликають необхідність встановлення, доказування, а також обґрунтування всіх обставин і фактичних даних юридичної справи, що розглядається; в) обумовлюють необхідність закріплення, офіційного оформлення отриманих процесуальних результатів у відповідних актах-документах» [101, с. 171].

Що стосується режиму, то він має складну структуру, складовими якої є: а) принципи, що діють в процесуальній сфері; б) засоби та способи; в) гарантії, що реально склалися [105, с. 78].

Крім того, В. Барський вважає, що доцільно було б розмежувати поняття «муніципальний нормотворчий процес» і «нормотворче провадження у представницькому органі місцевого самоврядування». При цьому слід розуміти, що поняття «муніципальний нормотворчий процес» охоплює всі матеріально-технічні дії, спрямовані на створення нормативно-правового акта місцевої ради: від пізнання й оцінки правових потреб його прийняття до набрання ним чинності. Навпаки, поняття «нормотворче провадження у представницькому органі місцевого самоврядування» стосується виключно тих дій, які відбуваються безпосередньо в самій місцевій раді [11].

Матеріально-технічні дії, що спрямовані на створення нормативно-правового акта і відбуваються безпосередньо у представницькому органі місцевого самоврядування, на відміну від інших дій, що відбуваються в рамках муніципального нормотворчого процесу, мають виключно юридичний характер, вимагають обов'язкового документального закріплення й фіксації результатів.

Незважаючи на певні розбіжності щодо змісту понять «муніципальний нормотворчий процес» і «нормотворче провадження у представницькому органі місцевого самоврядування», обидва вони тісно пов'язані з поняттям «технологія нормотворчості».

У цьому дослідженні технологію нормотворчості розуміємо не тільки як певну послідовність та умови здійснення матеріально-технічних дій, спрямованих на створення нормативно-правового акта, що відбуваються у самому представницькому органі місцевого самоврядування, а й як правила, способи дій усіх суб'єктів муніципальних нормотворчих правовідносин.

Оскільки і закони, і акти органів місцевого самоврядування, що містять норми права, є нормативно-правовими актами, то вони неминуче повинні містити загальні прийоми, правила, методи. Специфіка нормативних правових актів органів місцевого самоврядування полягає в їх підзаконності, меншій сфері дії, менш складному порядку підготовки та прийняття, меншій регламентованості [176, с. 160]. Однак практика свідчить про те, що порушення правил технології нормотворчості мірою просування від загальнодержавного до рівня місцевого самоврядування наростає, як «сніговий ком», що вкрай негативно позначається на результаті нормотворчості в органах місцевого самоврядування [147, с. 338–339].

В аспекті муніципального нормотворчого процесу усвідомлення поняття технології нормотворчості та визнання проблем, пов'язаних з його інтерпретацією, поки що підтверджує, з одного боку, чітку тенденцію до відмови від застарілих підходів, з іншого – незавершеність процесу. Відсутня навіть чітка система категорій для позначення цього явища. Через це

спостерігаються певні суперечності в практичній реалізації теоретичних підходів у діяльності органів місцевого самоврядування. Адже без чіткого усвідомлення природи даних юридичних явищ важко вирішувати наукові та практичні питання раціональної організації та подальшого удосконалення нормотворчості й реалізації нормативних правових актів, їх юридичної інтерпретації та систематизації.

Дефініція поняття «технологія нормотворчості» походить від поняття «юридична техніка», що в новітній літературі трактується як сукупність засобів, за допомогою яких досягаються необхідні цілі юридичної практики [179, с. 14]. Водночас А. Рибалкін запевняє, що юридичною технікою слід вважати сукупність правил використання засобів, прийомів і способів для створення, скасування та упорядкування правових актів з метою забезпечення високого рівня ефективності у досягненні мети правового регулювання суспільних відносин [137].

У юридичній літературі висловлювалися різні позиції науковців щодо розуміння юридичної техніки. Спільне в них те, що всі вони поєднують цей термін із певними засобами та класифікують їх за певними ознаками. Так, наприклад, С. Алексєєв засоби юридичної техніки поділяє на дві групи: за викладом волі нормотворця (нормативна побудова, юридичні конструкції, галузева типізація) та за документальним вираженням змісту нормативного акта (реквізити і внутрішня побудова нормативного акта) [5, с. 144–151]. А. Дутко погоджується з указаними критеріями поділу засобів юридичної техніки на групи, однак по-іншому називає їх складові [46, с. 51–52].

В. Карташов засоби юридичної техніки поділяє на три групи: загальносоціальні (частини мови, літери, цифри), спеціально-юридичні (юридичні терміни, правові конструкції), технічні (комп'ютери, оргтехніка) [180, с. 109]. Автор дуже чітко та логічно поділяє засоби юридичної техніки на групи, враховуючи при цьому їх особливості та походження. Проте серед груп засобів юридичної техніки автор вирізняє технічні засоби, які належать до речей матеріального світу, а отже не можуть бути складовими теоретико-

правової категорії. Частково з позицією науковця погоджується І. Биля, поділяючи засоби юридичної техніки на дві групи: загальносоціальні та спеціально-юридичні [14, с. 226].

Вдало, на нашу думку, поділ засобів юридичної техніки зробив Б. Чигидін. Він запропонував виокремити такі групи: формально-атрибутивні (реквізити документа), логічні (структура документа в цілому, внутрішня структура норм), мовні (весь комплекс засобів певної мови, у тому числі термінологія, мовні кліше, метафори, мовні символи і т. д.), спеціально-юридичні (юридичні конструкції, презумпції, фікції, посилання, примітки) [175, с. 21]. На нашу думку, такий поділ є найбільш досконалим, адже дослідник повно і точно визначив саме ті групи «інструментів» нематеріального характеру, які використовуються суб'єктами нормотворчості в процесі підготовки проектів нормативно-правових актів. Однак логічна група засобів юридичної техніки має інше походження в порівнянні з іншими групами засобів, оскільки характеризується не як «пристрій», «інструмент» юридичної техніки, а як спосіб викладу нормативного матеріалу акта або правової норми, який, своєю чергою, здійснюється за допомогою використання відповідних засобів. Відтак вважаємо, що більш раціонально було б віднести до засобів юридичної техніки формально-атрибутивні, мовні, спеціально-юридичні групи, які охоплюють саме ті засоби, використання яких є базовим та необхідним у підготовці текстів правових актів.

Для розуміння структури юридичної техніки слід також звернути увагу на прийоми та способи, які в теорії права належать до елементів юридичної техніки. Однак у науковій літературі відсутнє чітке розмежування між даними поняттями. О. Скаун [148, с. 633], А. Коваленко [56, с. 152], автори юридичного енциклопедичного словника [182, с. 445] до прийомів юридичної техніки відносять спосіб побудови нормативно-правових актів, а В. Лазарєв [163, с. 154–155], А. Дутко [46, с. 53], С. Алексєєв [5, с. 148–150] додають до нього спосіб побудови правових норм.

Аналізуючи позиції науковців щодо розуміння ними прийомів та способів юридичної техніки, можна прийти до таких висновків: по-перше, прийоми та способи використовуються включно при підготовці нормативно-правових актів. По-друге, зазначені теоретики способи та прийоми співвідносять як частину та ціле і вважають спосіб складовою прийому. По-третє, прийоми юридичної техніки охоплюють способи створення текстів актів та, відповідно, способи створення правових норм.

Таку позицію розвиває А. Черданцев, поділяючи прийоми юридичної техніки на дві групи: за способом викладу юридичних норм у тексті акта (абстрактний та казуїстичний) та за способом викладу елементів норми (прямий, відсильний, бланкетний) [174, с. 370]. Науковець чітко розкриває способи створення текстів та норм правових актів, проте останні стосуються виключно змісту. А. Малько, своєю чергою, наголошує на структурній побудові нормативного матеріалу [78, с. 120]. Дійсно, кожна норма правового акта має свій зміст та структуру, які утворюють цілісність значення змісту і структури актів у розробці прийомів юридичної техніки підкреслює Б. Чигидін, поділяючи прийоми юридичної техніки на дві групи: 1) прийоми створення тексту правового акта в цілому та визначення його структури; 2) техніко-юридичні прийоми, які спрямовані безпосередньо на формування норм [175, с. 19].

Отже, проаналізувавши позиції теоретиків щодо розуміння прийомів та способів юридичної техніки як її складових, можна прийти до висновків, які дозволяють сформулювати авторську позицію щодо розуміння вказаних структурних елементів юридичної техніки, а значить і щодо технології нормотворчості. По-перше, прийомом є спосіб виконання чого-небудь, тобто прийом може бути застосовано лише за умови застосування певних способів. По-друге, прийоми юридичної техніки слід поділяти на дві групи: прийоми, ті що стосуються 1) тексту акта і 2) правової норми акта. По-третє, юридичної техніки стосуються і змісту, і структури акта в цілому чи його окремої норми. У зв'язку з цим пропонуємо в кожній з двох останніх груп

прийомів юридичної техніки виокремити ті з них, які стосуються 1) змісту і 2) структури.

Окрім засобів, прийомів (способів) юридичної техніки, в науковій літературі часто йдеться про правила створення нормативно-правового акта. Водночас простежується тенденція у розумінні юридичної техніки як сукупності її складових, до яких теоретики відносять засоби, прийоми, способи, правила тощо. При цьому науковці не віддають перевагу будь-якому із перелічених структурних елементів, що дає підстави розглядати їх в контексті юридичної техніки як тотожні та рівнозначні за своїм значенням. З такою позицією не погоджується Б. Чигидін, оскільки акцентує увагу на тому, що елементи юридичної техніки ієрархічні, тобто дотримання правил досягається шляхом вірного використання її прийомів, які, своєю чергою, являють собою вибір сукупності засобів [175, с. 34–39]. З такою думкою погоджується Ю. Тихомиров, оскільки, розглядаючи нормотворчу техніку, визначає її як систему правил для формування правового матеріалу та підготовки тексту закону [172], що в контексті юридичної техніки можна розуміти як сукупність правил щодо створення правових актів. Аналізуючи зазначені позиції науковців стосовно розуміння правил юридичної техніки, можна стверджувати, що ці правила посідають найвищий щабель в ієрархічній системі її елементів.

Однак слід врахувати, що існує велика кількість правил юридичної техніки, а отже важливого методологічного значення набуває системний підхід до їх упорядкування. Найбільш поширеною в науковій літературі є позиція щодо їх поділу на три групи, серед яких правила, які стосуються: 1) зовнішнього оформлення нормативних актів; 2) змісту та структури нормативних актів; 3) викладу правових норм [94, с. 368–370]. Проте деякі науковці мають власну позицію щодо класифікації правил юридичної техніки. Більш узагальнено їх розуміє О. Тененко, який залежно від приналежності правил до певної сфери поділяє їх на мовні, правові правила логіки та правила діловодства [160, с. 138]. Б. Чигидін правила юридичної

техніки поділяє на три групи: логічні, мовні, гносеологічні [175, с. 18]. Слід зазначити, що хоча різними є критерії поділу правил юридичної техніки, проте спільним для них є те, що вони спрямовані виключно на створення нормативно-правових актів.

Іншої думки дотримується Г. Денисов, оскільки вважає, що до правил юридичної техніки слід віднести також правила розробки правозастосовних та інтерпретаційних актів, правила систематизації та обліку нормативних актів та правила їх опублікування [37, с. 91]. Аналізуючи зазначений підхід, можна констатувати, що правила юридичної техніки є відображенням тих сфер, в яких використовується юридична техніка, а отже кожному її виду належить відповідна група правил. Дотримання правил юридичної техніки уповноваженими суб'єктами в процесі створення, скасування та упорядкування правових актів забезпечить уникнення протиріч, колізій та прогалин у законодавстві.

Позиції теоретиків права щодо розуміння структури юридичної техніки є неоднозначними та суперечливими, що потребує їх подальшого дослідження. Однак необхідними елементами технології нормотворчості слід вважати правила, засоби та прийоми (в т. ч. способи). Правила, на відміну від інших структурних складових, є найбільш значущим її елементом, оскільки, з одного боку, визначають умови використання інших складових технології нормотворчості, а з іншого – є зв'язком між теорією вивчення технології нормотворчості та практикою її застосування. Тож можна констатувати, що технологія нормотворчості являє собою сукупність правил засобів та прийомів (у т. ч. способів), які застосовуються в процесі створення, скасування та упорядкування нормативно-правових актів.

На прикладі регламенту місцевої ради можна було б більш описово простежити технологію муніципальної нормотворчості, але далеко не кожен регламент передбачає вищевказані її елементи, що негативно позначається на якості нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування.

Етапи або процедури муніципального нормотворчого процесу врегульовано нормами Конституції, профільних законів та локальних актів (регламентів) тощо. У зазначених нормативно-правових актах відображені й характерні ознаки цього процесу: він складається зі стадій, послідовність і обов'язковість яких установлені законами та підзаконними нормативно-правовими актами; здійснюється спеціальними суб'єктами; його результатом є нормативно-правовий акт, обов'язковий для виконання на відповідній території.

Оскільки особливості муніципального нормотворчого процесу мають прояв у його провадженнях та стадіях, важливо на кожній стадії цього процесу виокремити суб'єктів муніципальних нормотворчих правовідносин: суб'єкта муніципального нормотворчого процесу та учасників нормотворчої діяльності, визначити статус кожного з них.

Суттєвою відмінністю між суб'єктом муніципального нормотворчого процесу та іншими учасниками нормотворчої діяльності є виключне право суб'єкта муніципального нормотворчого процесу приймати нормативно-правовий акт, надавати йому юридичної сили. Правовий статус учасника нормотворчої діяльності характеризується неможливістю його втручання в дії суб'єкта муніципального нормотворчого процесу на стадії прийняття нормативно-правового акта.

Учасник нормотворчої діяльності може внести проект, брати участь в його обговоренні, оприлюднювати його, але всі ці дії можливі до чи після прийняття нормативно-правового акта. Таким чином, суб'єктом муніципального нормотворчого процесу є представницький орган місцевого самоврядування, який приймає нормативно-правовий акт, вносить до нього зміни або визнає його таким, що втратив чинність. Коло учасників нормотворчої діяльності є значно ширшим: депутати та їх об'єднання; постійні комісії місцевої ради; посадові особи місцевої ради; консультативно-дорадчі органи місцевої ради; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;

громадяни; органи самоорганізації населення; громадські об'єднання; засоби масової інформації, підприємства, установи, організації різних форм власності.

У муніципальному нормотворчому процесі вони можуть набувати статусу: розробника проекту акта; ініціатора розробки проекту акта; суб'єкта права муніципальної нормотворчої ініціативи; особи, з якою проект акта підлягає обов'язковому узгодженню; заінтересованої особи, з якою розробник вважає за необхідне погодити зміст проекту акта; представника громадськості; особи, яка підписує акт; органу, що здійснює реєстрацію прийнятого акта; установи, що здійснює опублікування акта чи доведення акта іншим шляхом до виконавців і громадськості.

Ми погоджуємось із думкою М. Петришиної, що найбільшу складність в процесі муніципальної нормотворчості становить проблема реалізації нормотворчих повноважень органів місцевого самоврядування в Україні, на що безпосередньо впливає відсутність єдиного закону, який би врегулював нормотворчу діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування та участь громадськості у цьому процесі [103, с. 182].

Участь у муніципальному нормотворчому процесі його суб'єктів базується на правах та обов'язках останніх. Наприклад, ст. 38 Конституції підтверджує право громадян на участь в управлінні державними справами, вільне обирання і можливість бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, участь у всеукраїнському та місцевих референдумах [60]. А ст.ст. 8, 9, 13, 14 Закону України про місцеве самоврядування розширюють правове поле для забезпечення цієї участі через такі організаційні форми, як проведення загальних зборів громадян, внесення місцевих ініціатив, проведення громадських слухань, створення органів самоорганізації населення, що, згідно з Законом України про органи самоорганізації населення, є представницькими органами жителів, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частини (п. 1 ст. 2) [115].

Аналіз сучасних тенденцій розвитку місцевого самоврядування свідчить, що одним із сегментів, які найбільш динамічно розвиваються, є налагодження діалогу між нормотворцями та громадянами [103, с. 186]. Така ситуація пояснюється різними чинниками. З одного боку, в Європі домінує концепція «належного врядування» (good governance), ключовими принципами якої є забезпечення відкритості, відповідальності, ефективності, послідовності, участі громади у прийнятті самоврядних рішень. З іншого – потреба залучення громадян до прийняття муніципальних рішень є певною відповіддю суспільства на кризу традиційних інституцій представницької демократії в Європі і вимагає посилення легітимності й ефективності у процесі розробки нормативних правових актів [89].

Першочерговою необхідністю в такій ситуації є «ревізія» діючого законодавства з питань референдумів, громадських обговорень і консультацій та формування правових основ для запровадження нових практик врахування громадської думки. Форми участі громадськості у муніципальному нормотворчому процесі є елементами концепції «демократії участі» (participatory democracy) [42, с. 109].

У цьому аспекті, на думку М. Петришиної, доцільно було б прийняти окремий закон, який визначатиме форми, порядок, базові принципи та мінімальні стандарти залучення зацікавлених суб'єктів (фізичних та юридичних осіб) до участі у муніципальному нормотворчому процесі, закріплюватиме механізми взаємодії між зацікавленими суб'єктами та відповідними органами публічної влади [103, с. 189]. Цей закон, зокрема, має визначати порядок проведення консультацій щодо проектів рішень органів публічної влади, створення консультативно-дорадчих органів при відповідних органах, виявлення і врахування позиції громадськості в процесі прийняття відповідних рішень.

Особливо необхідним є забезпечення публічних консультацій у підготовці важливих проектів нормативно-правових актів. Хоча протягом попередніх років в Україні робилися спроби впорядкування

системи внутрішнього законодавства, проте до кінця зазначене питання так і не було вирішене.

Слід констатувати, що саме через ряд вказаних обставин нормотворчість в органах місцевого самоврядування є неповною, із запізненням відображає ситуації й тенденції розвитку політичної, економічної і соціальної сфер. Неналежна організація нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування спричинює відсутність єдиної науково обґрунтованої системи взаємопов'язаних між собою правових актів, колізійність, неповне і непослідовне регулювання зазначених питань. Існують значні прогалини в правовому регулюванні з питань компетенції, повноважень та предметів відання суб'єктів муніципального нормотворчого процесу, що засвідчує низьку якість законодавства про місцеве самоврядування і нормативних правових актів органів місцевого самоврядування.

На нашу думку, 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).

Отже, 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.

3.2 Основні напрями та шляхи удосконалення муніципального нормотворчого процесу

Розвиток в Україні європейських цінностей викликав необхідність побудови чіткої моделі правової, соціальної, демократичної держави. Водночас визнання свободи людини як основного напрямку формування відкритого громадянського суспільства породжує необхідність змін у муніципальному нормотворчому процесі. Ефективне та вчасне реформування органів місцевого самоврядування, а також залучення місцевого населення до вирішення їх проблем є правовою основою на шляху нормотворчої діяльності муніципальних органів та їх посадових осіб.

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, як видається, 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.

Варто підкреслити, що 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.

«Конституційне регулювання місцевого самоврядування в різних країнах світу має свою історію та свої особливості. За умов упровадження в практику основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування та Всесвітньої декларації місцевого самоврядування, одним з яких є конституційне або щонайменше законодавче закріплення принципу місцевого самоврядування, спостерігається процес більш детального розгляду зазначених питань в основних законах багатьох країн світу», – пише в своїй монографії І. О. Кресіна [1, с. 51].

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.

Слід сказати, що муніципальна нормотворчість має певні стадії, кожна з яких характеризується відповідним колом суб'єктів нормотворчого процесу. Тією чи іншою мірою така стадійність у певному сенсі є доволі умовною. Однак її слід мати на увазі для правильної та послідовної класифікації чи розмежування з метою розробки реального комплексу дій.

Як справедливо зазначає М. Васильєв «у підготовчому процесі обговорення та прийняття нормативно-правового акта відбувається шляхом виконання послідовних дій, котрі доволі тісно взаємодіють і є організаційно відокремленим комплексом процедур, що утворюють самостійну стадію нормотворчого процесу» [20, с. 29].

Загалом у юридичній літературі учені по різному трактують поняття «стадії нормотворчого процесу». Так, В. Барський вважає, що стадія нормотворчого процесу – це фаза підготовки і прийняття нормативно-правового акта, тобто здійснення певних логічно закінчених матеріально-технічних дій у повному обсязі. На його думку, кожна стадія – це самостійна, завершена фаза процесу [11, с. 147]. М. Воронов стадією нормотворчого процесу називає нормативно закріплений або вироблений теорією та практикою самостійний, логічно завершений етап, на якому реалізується певна сукупність суспільних відносин та пов'язані з ними рівнозначні за своїм характером і змістом організаційно-технічні дії, що спрямовані на розробку й прийняття нормативних актів [27, с. 14].

А. Рибалкін стадію нормотворчого процесу розуміє як самостійний етап процедурних дій щодо формування державної волі, організаційно відособлений комплекс дій, спрямованих на створення нормативно-правових актів [137, с. 38–39]. Подібну до останньої позицію висловлює О. Мурашин, який стверджує, що стадією є самостійний етап процедурних дій щодо формування безпосередньої волі громадян, організований відокремлений комплекс тісно пов'язаних між собою дій, які спрямовані на створення

певного нормативного акта [96, с. 90]. На фоні багатовекторності поглядів учених об'єднує те, що в усіх випадках ідеться про відносно самостійні частини процесу.

Однак не можна замовчувати той факт, що часто вчені позначають одні й ті ж явища різними термінами. Деякі науковці пропонують не зовсім вдалі, на наш погляд, дефініції. Основною причиною такого стану справ є те, що вчені не намагаються чітко сформулювати зміст стадії як правової категорії, яка б набула загальнотеоретичного значення. Відтак необхідно розглянути термінологічні підходи щодо згаданого терміна, адже в такий спосіб можна буде коректно визначити поняття «стадія нормотворчого процесу», що відобразатиме її зміст у діяльності самоврядних органів.

Філософський енциклопедичний словник подає дефініцію поняття «стадія» як період, ступінь у розвитку чого-небудь, що має свої якісні особливості [173, с. 510]. Схоже визначення міститься у короткому тлумачному словнику української мови, де цей термін визначено як ступінь, період, етап у розвитку чого-небудь, що має свої якісні особливості [64, с. 255], та в словнику іншомовних слів – ступінь у розвитку чогось, що має якісні особливості [149, с. 362].

У соціологічному енциклопедичному словнику «стадією» окреслено період, рівень, ступінь в процесі розвитку чого-небудь [154, с. 339]. У юридичному словнику запропонована така дефініція: це період, певний ступінь, фаза розвитку чого-небудь [182, с. 497]. Лише новий тлумачний словник української мови узагальнює всі вищенаведені значення та розширює межі поняття «стадія», трактуючи її як певний момент, період, етап у житті, розвиток кого-, чого-небудь, що має свої якісні особливості; фазу, щабель, ступінь [92, с. 368].

Зважаючи на це, не дивно, що наведені вище терміни – «стадія», «фаза», «етап» тощо – вчені використовують як взаємозамінні. Напевно, на їхню думку, ці терміни – повні синоніми, що означають однопорядкові явища.

Однак терміни «фаза», «етап» у більшості словників за змістом відрізняються від терміна «стадія». Водночас деякі науковці називають стадію «фазою процесу», «етапом процесу». За змістом етап – це короткочасний проміжок у діях. Поряд з тим, як правильно відзначено в Енциклопедичному словнику, стадія – це відносно самостійна частина послідовних дій, які мають свої узагальнені особливості, і характеризується логічним початком та закінченням [119, с. 512]. А отже, поняття «етап» не має таких специфічних ознак, які притаманні поняттю «стадія», тобто етап, по-перше, не наділений відносною самостійністю; по-друге, не має чіткого початку та закінчення; по-третє, не утворює послідовних дій, що мають свої особливості.

Таким чином, не можна вважати правильними твердження про те, що зазначені терміни є повними синонімами. Вони співвідносяться за принципами родо-видових законів логіки, де родовим поняттям є «стадія».

Натомість у теорії права відсутній єдиний підхід щодо визначення складу стадій нормотворчого процесу. Обумовлено це тим, що в юридичній науці усталеними вважають два основні розуміння нормотворчості. Як відомо, в широкому трактуванні нормотворчість починається з моменту правотворчого задуму і закінчується практичною реалізацією правової норми; у вузькому ж – сприймається лише як процес створення правових норм компетентними органами.

Зважаючи на перший підхід, виникнення процесуальних правовідносин є вихідним моментом нормотворчого процесу. Але у світовій теорії муніципального права відсутня однаковість щодо кількості та змісту стадій останнього. Тут можна полемізувати з авторами, які до його початкових стадій відносять, зокрема:

а) вивчення, аналіз суспільних явищ та процесів, виявлення потреби у правовій регламентації;

б) визначення виду органів, суб'єктів, уповноважених прийняти правові рішення, та виду правового акта [94, с. 98–99].

І якщо першу з цих стадій взагалі не можна віднести до нормотворчого процесу, то питання, що стосуються другої, мають вирішуватись на стадії прийняття рішення про необхідність створення нормативно-правового акта.

На нашу думку, процесуальні правовідносини, які у цьому випадку виникають, мають загальнодержавний правовий характер. Зважаючи на це, було б коректно говорити про стадії правотворчого процесу.

Найчастіше в юридичній літературі зустрічається така послідовність стадій правового акта:

- вивчення, аналіз суспільних явищ і процесів, виявлення потреби у правовій регламентації;
- визначення виду органів, суб'єктів, правомочних приймати правові рішення, і виду правового акта;
- ухвалення рішення про підготовку правового акта;
- розробка концепції, ідеї, аналізу майбутнього акта;
- підготовка проекту правового акта – розроблювачем, робочою групою, органом;
- попередній розгляд проекту нормативно-правового акта;
- розгляд проекту акта відповідним органом з дотриманням необхідних процедур;
- прийняття правового акта, його оформлення, підписання, опублікування, набуття ним юридичної чинності [148, с. 322].

Вітчизняні правники визначають кількість стадій від двох до десяти. Так, наприклад, А. Піголкін у правотворчому процесі вбачає дві основні стадії:

- 1) попереднє формування державної волі, що виражається у створенні проекту нормативного акта. На цій стадії створюється майбутня трансформаційна модель волі народу, формулюються пропозиції про те, як цю волю доцільніше оформити;

2) офіційне зведення волі народу та закріплення її у нормах права. На даній стадії проект акта перетворюється у нормативно-правовий акт, який має обов'язковий, державно-владний характер [106, с. 111–112].

Правотворчий процес, на думку В. Ковальського та І. Козінцева, складається з трьох стадій:

- формування волевиявлення (юридичний мотив), обґрунтування необхідності волевиявлення;
- нормативно-технічне формулювання цієї волі у вигляді визначеного стереотипу (масштабу, напрямку, моделі) правової поведінки;
- надання певному стереотипу юридичних особливостей [57, с. 15].

В. Сирих виокремлює п'ять стадій:

- прийняття рішень про внесення зміни до діючої системи норм права;
- підготовка проекту нормативно-правового акта або доробка проекту, внесеного в порядку правотворчої ініціативи;
- розгляд проекту нормативно-правового акта правотворчим органом;
- обговорення й узгодження проекту зацікавленими особами;
- прийняття нормативно-правового акта [157, с. 163].

Л. Антонова і Б. Дрейшев вирізняють шість стадій правотворчого процесу:

- встановлення необхідності видання правового акта;
- підготовка проекту;
- внесення проекту на розгляд органу управління;
- обговорення проекту;
- ухвалення рішення щодо проекту;
- оприлюднення прийнятого рішення [6, с. 10; 45, с. 59].

В окремих випадках основні стадії розмежовуються низкою самостійних проміжних стадій [106, с. 112], що з огляду на проблеми

уніфікації юридичної термінології вважається не зовсім вдалим, позаяк категорія «стадія» вживається для визначення не лише основних стадій, а й для інших етапів правотворчого процесу, що веде до виникнення «стадій у стадіях».

Існує позиція деяких науковців, котрі вважають, що стадія – це «сукупність дій відповідних суб'єктів, котрі наділяються правоздатністю щодо участі в роботі самого правотворчого органу та об'єднані спільною метою конкретних послідовних дій, за рахунок чого правотворчий орган надасть їм таку можливість». У даному випадку визначається нормопроекування як окрема, самостійна процедура, котра не має рис стадійності [57, с. 79–84]. Слушною постає думка О. Скакун, яка вважає, що варто розрізняти стадії правотворчості і стадії правотворення. Останні можуть не збігатися з першими, а процес правотворення не вичерпується процесом правотворчості [148, с. 324].

Не всі дослідники поділяють думку щодо єдності правотворчих стадій, тому що правотворчість є різнорівневою діяльністю, а відтак поділяється на законотворчість, нормотворчість муніципальну, судово-адміністративну нормотворчість та ін. Тож потрібно розрізняти особливості організації і порядку кожного виду правотворчості, у тому числі й особливості стадійності.

Що стосується прихильників вузького розуміння поняття нормотворчості, то вони правотворчий процес не обов'язково пов'язують із діяльністю компетентних органів з видання нормативно-правових актів. Існує чітке, логічне розуміння того, що це свідомо цілеспрямована діяльність, що стадії різняться між собою організаційно відособленим комплексом дій всередині них та сукупністю інститутів, що мають право брати в них участь.

В проекті Закону України «Про нормативно-правові акти» зазначається, що правотворчий процес здійснюється за процедурою, яка може складатися з таких самостійних, логічно завершених етапів

і організаційно-технічних дій з підготовки та прийняття (видання) нормативно-правових актів:

- 1) планування нормотворчої діяльності;
- 2) внесення нормотворчої пропозиції і підготовка проекту нормативно-правового акта;
- 3) проведення експертизи проекту нормативно-правового акта;
- 4) внесення проекту нормативно-правового акта суб'єкту нормотворення;
- 5) розгляд проекту нормативно-правового акта суб'єктом нормотворення;
- 6) прийняття (видання) нормативно-правового акта;
- 7) набрання чинності нормативно-правовим актом;
- 8) введення нормативно-правового акта в дію [116].

Учений Б. Лазарев вирізняє такі стадії нормотворчого процесу:

- 1) збір інформації та вияв проблемних ситуацій;
- 2) розробка проекту нормативного акта управління;
- 3) узгодження, візування, обговорення проекту громадськістю та в органі, який є суб'єктом нормотворчого процесу;
- 4) прийняття рішення і оформлення нормативного акта;
- 5) опублікування нормативного акта або доведення до відома всіх зацікавлених осіб [95, с. 47–48].

Учений вважає за доцільне виокремити громадське обговорення як факультативну стадію.

Підготовка нормативного акта, на думку А. Піголкіна, складається з трьох стадій:

- попередні роботи, що передують створенню тексту проекту;
- складання попереднього варіанта проекту;
- обговорення, доробка й узгодження проекту [107, с. 22].

Іншу стадійність нормотворчого процесу вбачає А. Васильєв, який поділяє його на три групи стадій:

1) підготовчі стадії, серед яких:

- розробка початкового варіанту проекту;
- попередній його розгляд та узгодження із зацікавленими органами;
- погодження проекту та прийняття рішення про внесення його у нормотворчий орган;

2) основні стадії, які охоплюють діяльність органу, уповноваженого на видання акта:

- прийняття нормотворчим органом проекту до свого розгляду;
- його обговорення;
- прийняття (затвердження) нормативно-правового акта;

3) додаткові стадії, які, так би мовити, пов'язують підготовчі з основними, або основні стадії з набранням актом чинності. Такими стадіями є:

- внесення проекту у нормотворчий орган;
- опублікування прийнятого акта [22].

Деякі науковці виділяють не тільки стадії, а й етапи нормотворчого процесу. Так, наприклад, С. Комаров пропонує виокремити два етапи нормотворчого процесу, кожний з яких містить на 10 самостійних стадій [59, с. 242–248]. А. Рибалкін також переконує, що стадії нормотворчого процесу слід поділити на два етапи: перший – підготовка проекту нормативно-правового акта, другий – надання йому юридичних властивостей та впровадження у систему права.

У нормотворчій роботі, на думку С. Комарова, важливо враховувати рекомендації вчених, експертів у відповідній галузі, думку кваліфікованих правознавців. Необхідно залучати представників різних наукових напрямів, шкіл (політологів, соціологів, юристів, у тому числі професорсько-викладацький склад). Залучення науковців забезпечило б створення більш ефективних умов для виявлення можливих негативних соціальних, економічних, юридичних, екологічних та інших наслідків прийняття муніципальних нормативних правових актів; дозволило б забезпечити високу

якість муніципальних нормативних правових актів, їх обґрунтованість, законність і своєчасність прийняття.

Наукові дослідження в галузі теорії правових актів, юридичної техніки, правотворчості в цілому можуть бути покладені в основу розробки муніципальних правових актів.

До етапу підготовки проекту нормативно-правового акта відносять наступні стадії:

- 1) прийняття рішення про необхідність розробки проекту;
- 2) підготовка проекту;
- 3) його обговорення та узгодження;
- 4) доопрацювання проекту.

Другий етап складають такі стадії:

- 1) внесення проекту до компетентного суб'єкта нормотворчості та розгляд проекту;
- 2) прийняття нормативно-правового акта;
- 3) офіційне доведення змісту прийнятого акта до відома адресатів [137, с. 41].

Зважаючи на таку кількість поглядів, не можна не погодитися з А. Соколовою, яка наголошує на тому, що в юридичній літературі як у сукупності джерел, які подають різноманітні схеми нормотворчого процесу, різниця у підходах проявляється лише у кількості та назвах стадій, проте «ефективність нормотворчого процесу залежить від змісту конкретних стадій, їх юридичної регламентації та логічної цілісності всієї системи стадій» [152].

Донині стадії нормотворчого процесу та їх класифікація залишаються предметом активного дослідження як у вітчизняній, так і в зарубіжній науці. При цьому більшість положень і висновків, що містяться в наукових працях, ґрунтуються на застарілому фактичному матеріалі або законодавстві, що не може розкрити властивостей нормотворчого процесу в сучасний період.

Як відомо, стадійність нормотворчого процесу має не лише теоретичне, а й практичне значення. Завданням теоретичних досліджень має бути побудова практичної моделі нормотворчого процесу. Саме за допомогою моделювання черговості проведення тих або інших послідовних дій, а також специфіки їх виконання, ми маємо змогу надати нормотворчому процесу рис наукової обґрунтованості та системного характеру.

Останнім часом нерідко спостерігається механічне перенесення існуючих уявлень щодо стадій нормотворчого процесу у практичну площину. Тому дискусійність проблематики процедурних аспектів нормотворчості, наявність значної кількості різновекторних поглядів науковців щодо структури нормотворчого процесу та специфіки його стадій посилюють потребу авторського обґрунтування сутності останніх.

На наш погляд, стадії нормотворчого процесу – це окремі завершені періоди діяльності уповноважених суб'єктів, зміст кожного з яких регламентовано таким чином, що тільки виконання всіх його складових завершує один період і дозволяє перейти до наступного. Але оскільки метою нашого дисертаційного дослідження є науково-теоретичне обґрунтування нормотворчості в органах місцевого самоврядування, вважаємо за доцільне сконцентрувати увагу на стадіях саме муніципального нормотворчого процесу.

Як зазначає В. Барський, якість правових актів, старанність їх опрацювання забезпечуються у тому випадку, якщо всі стадії муніципального нормотворчого процесу чітко простежуються [11, с. 64–65]. Враховуючи це, на нашу думку:

– лише чітке структурування стадій за суб'єктами надасть змогу моделювати та вдосконалювати муніципальний нормотворчий процес як з позицій послідовності стадій, так і послідовності виконання конкретних робіт у межах кожної стадії. При цьому, моделюючи той або інший порядок дій, можливо створити найбільш доцільні форми діяльності суб'єктів нормотворчості;

– лише шляхом встановлення певних стадій, що здійснюються у чіткій послідовності, та їх виконання, суб'єкт муніципального нормотворчого процесу досягає своєї основної мети – прийняття якісного та бездоганного, з точки зору технології нормотворчості, нормативно-правового акта.

З огляду на розмаїття регламентних норм місцевих рад щодо процесуальних питань нормотворчості, що були розглянуті в підрозділі 2. 2, на наш погляд, доцільно виокремити три основні стадії нормотворчого процесу органів місцевого самоврядування:

- 1) ініціювання та підготовка проекту нормативно-правового акта;
- 2) попередній та офіційний розгляд проекту в місцевій раді;
- 3) прийняття та офіційне оприлюднення нормативно-правового акта.

Початковою стадією нормотворчого процесу є ініціювання та підготовка проекту нормативно-правового акта. Ця стадія є вихідною точкою, з якої виникають процесуальні нормотворчі правовідносини, та охоплює проведення великої кількості організаційних заходів, значний обсяг аналітичної роботи, збір необхідних матеріалів та інформації, складання тексту проекту і його всебічне обґрунтування.

Важливість цієї стадії беззаперечна, оскільки якість розробки проекту нормативно-правового акта визначає ефективність цього акта, тобто можливість належного правового регулювання ним відповідних суспільних відносин.

Розробка проекту нормативно-правового акта здійснюється суб'єктами права нормотворчої ініціативи. Ініціювання відбувається в результаті виявлення волі суб'єкта нормотворчої ініціативи, об'єктивно зумовленої потребами його соціального життя.

Нормотворча ініціатива – це обґрунтування юридичної значущості правової регламентації видання нормативно-правового акта. Формування юридичної значущості правової регламентації є мотивацією внесення змін до чинної системи норм права або прийняття рішення про необхідність

врегулювання певної сфери суспільних відносин шляхом створення правових норм та їх закріплення [65, с. 28].

Згідно з законодавством про місцеве самоврядування суб'єктами права нормотворчої ініціативи можуть бути члени територіальної громади (місцева ініціатива), депутати ради, постійні комісії ради, виконавчі органи ради. В обласних і районних радах із нормотворчою ініціативою також може виступати голова місцевої державної адміністрації [115].

На нашу думку, діяльність суб'єктів муніципальної нормотворчості повинна зводитися не до пошуку невідомих закономірностей права, відкриття чогось нового, невідомого правовій науці, а до використання того, що вже в науці є і може бути корисним під час розробки проекту нормативного правового акта муніципального утворення. Однак вважати, що суб'єкт нормотворчої діяльності не творить науку, а задовольняється вже отриманими знаннями, не означає повного заперечення у нього права на творче осмислення об'єктивних чинників.

Крім того, часто виявляється, що наука не володіє повними і точними знаннями, що переважають дискусійні і проблемні питання. Зводячи такі суперечливі і неповні відомості в єдине ціле – концепцію нормативного правового акта – суб'єкт нормотворчої діяльності не завжди здатний правильно зрозуміти і тим більше виразити в проєктованих нормах теоретичні знання. Використання не апробованих на практиці юридичних нововведень і невідомих підходів може швидше загальмувати муніципальну нормотворчу діяльність, ніж дозволить удосконалити цей процес.

Коло суб'єктів права муніципальної нормотворчої ініціативи іноді визначається в регламенті кожної місцевої ради, виходячи з рівня юридичних знань його укладачів. Однак, з огляду на те, що право муніципальної нормотворчої ініціативи суттєво впливає на формування системи правових норм, їхнє коло вимагає однакової правової регламентації.

Зазвичай проблема низької ефективності муніципальної нормотворчості пов'язана не тільки із зовнішніми факторами, але і з

недостатністю знань і компетентності суб'єктів нормотворчої ініціативи. Відтак у підготовці проекту нормативно-правового акта, що являє собою попередню розробку нормативних приписів, які мають у ньому містити, досить часто беруть участь інші організації, науковці тощо.

На думку А. Б. Венгерова, «норми права взагалі і можливість їх застосування зокрема мають велику соціальну цінність. Нормативність, тобто упорядкованість, стійкість суспільного життя, переводить будь-яке суспільство в русло нормального цивілізованого існування, стосується це міжнародних чи внутрішніх аспектів» [26, с. 273].

Розширюючи коло суб'єктів права муніципальної нормотворчої ініціативи, В. Барський стверджує, що «суб'єктами нормотворчої ініціативи можуть бути спеціально створені робочі групи, до яких залучаються представники громадськості, вчені й спеціалісти, а також виконавчі органи ради» [11, с. 157]. Але в цьому аспекті юридичне встановлення кола суб'єктів права нормотворчої ініціативи вимагає відповідного теоретичного обґрунтування.

Підготовка проекту нормативно-правового акта – творча і найбільш трудомістка праця, що вимагає залучення значних інтелектуальних сил, які володіють навичками формулювання нормативних приписів проектів. У Законі України про місцеве самоврядування передбачено, що рішення про підготовку проекту нормативно-правового акта може бути прийнято на підставі: розпорядження сільського, селищного, міського голови; звернення постійної комісії до сільського, селищного, міського голови, голови районної, обласної ради про необхідність внесення питання щодо розробки проекту акта на розгляд ради; звернення депутатської групи, фракції, депутата (депутатів) до сільського, селищного, міського голови, голови районної, обласної ради; рішення виконавчого комітету ради про винесення питання на розгляд ради; протоколу загальних зборів громадян, на яких прийнято рішення про місцеву ініціативу; рекомендації громадських слухань [115].

У процесі розробки концепції проекту нормативно-правового акта, на нашу думку, необхідно:

- ретельно проаналізувати суспільні відносини у певному аспекті та їх правове регулювання;
- визначити можливість урегулювання відповідних суспільних відносин без прийняття нормативно-правового акта;
- встановити причини необхідності та правові підстави розробки проекту нормативно-правового акта;
- визначити мету проекту нормативно-правового акта, предмет правового регулювання та основні правові механізми реалізації нормативно-правового акта, обґрунтувати їх ефективність;
- спрогнозувати можливі наслідки прийняття та виконання нормативно-правового акта у суспільстві;
- визначити суму коштів і ресурси, необхідні для втілення нормативно-правового акта;
- здійснити організаційно-технічне та фінансове забезпечення підготовки проекту нормативно-правового акта.

Загалом, як свідчить досвід роботи над проектами нормативних актів органів місцевого самоврядування, обов'язковими складовими муніципального нормотворчого процесу повинні бути такі дії:

- ознайомлення з попередньо необхідними для розробки проекту матеріалами;
- розгляд та підготовка пропозицій з питань, що становитимуть змістову частину проекту;
- обговорення пропозицій та попереднє складання проекту;
- підготовка переліку актів, які втратять чинність або до яких будуть внесені відповідні зміни у зв'язку з прийняттям правового акта;
- спрямування проекту на перевірку та рецензування відповідним органам та організаціям;

- детальний аналіз зауважень та пропозицій з остаточним доопрацюванням проекту.

Процес складання (формування) нормативно-правового акта вимагає дотримання усталених принципів нормотворення, до яких належить:

- відбір спочатку загальних, а в подальшому конкретних положень;
- об'єднання приписів загального характеру, які стосуються усієї сукупності спеціальних матеріальних або процесуальних норм, в окрему частину чи главу;

- відповідність предмета регулювання послідовності викладу спеціальних положень цього проекту;

- унеможливлення повторень загальних приписів в інших частинах, розділах без крайньої необхідності;

- лаконічність, доступність тексту для членів громади, утримання від вживання зайвих довгих конструкцій, насичених складною термінологією;

- передування матеріальних норм процесуальним, якщо останні спрямовані на забезпечення реалізації матеріальних норм;

- формулювання наприкінці проекту приписів, які вимагають контролю за виконанням нормативно-правового акта, конкретної відповідальності за його порушення, а також, за необхідності, перехідних та прикінцевих положень, де встановлено термін набрання чинності акта, перелік актів, що втрачають силу або до яких необхідно внести зміни у зв'язку з його прийняттям тощо.

Доцільним також видається порівняння проекту нормативного акта під час його підготовки з попередніми актами, що врегульовували тотожні або аналогічні питання.

На нашу думку, це дозволить, по-перше, визначити ефективні шляхи вирішення того чи іншого правового питання; по-друге, зберегти певний рівень правонаступництва під час регулювання однорідних суспільних відносин; по-третє, уникнути повторення правових норм, які виправдали себе на практиці.

Крім того, варто було б порівняти проект, що приймається (створюється) з муніципальними актами зарубіжних країн, які врегульовують подібну сферу суспільних відносин.

Структура та терміни, які містяться в проекті нормативно-правового акта, повинні відповідати положенням теорії нормотворення, а саме:

1) дотримання загальної структури правової норми (гіпотеза, диспозиція, санкція) та особливостей побудови норм окремих галузей права і видів нормативно-правових актів (норм, що визначають склад правопорушення, процесуальних норм тощо);

2) переважання в тексті проекту прямих приписів і мінімальне використання бланкетних норм та посилань (особливо якщо ще не прийнятий акт, до якого така норма відсилає);

3) оптимальне співвідношення в тексті проекту акта абстрактних формулювань (характеристика суб'єкта, діяльності тощо шляхом зазначення їх істотних ознак) та переліків конкретних органів, посадових осіб, фактів, дій, заходів, яких стосується дана норма;

4) супроводження загальних дозволів конкретними заборонами, а загальних заборон конкретними дозволами (вичерпним переліком винятків);

5) вживання в тексті проекту лише тих термінів, які необхідні для розкриття його змісту, та дотримання принципів обов'язкового пояснення терміна, який вживається вперше, і тотожності змісту терміна в усіх випадках його використання в тексті проекту нормативно-правового акта, а також у чинних нормативно-правових актах;

6) переважне використання усталених правових конструкцій та термінів, обмежене та обґрунтоване введення до тексту проекту нових термінів;

7) пояснення спеціальних науково-технічних термінів в окремих статтях, пунктах або посилання на нормативні документи, в яких роз'яснюється їх значення [153, с. 17–26].

Таким чином, якість розробки нормативного припису обумовлює успішність вирішення відповідних завдань, для вирішення яких правовий акт створюється.

Крім того, особливої уваги заслуговує проведення правової і наукової експертизи найбільш важливих нормативних актів територіальних громад та органів місцевого самоврядування. Зокрема, правова експертиза, як зазначає М. О. Петришина, передбачає оцінку проекту щодо: 1) його відповідності Конституції України, законам та іншим підзаконним актам органів державної влади, статуту територіальної громади та нормативним актам місцевого самоврядування; 2) обґрунтованості вибору форми акта; 3) організаційного, фінансового та іншого забезпечення майбутніх рішень; 4) відповідності проекту нормативного акта сучасним науковим та практичним досягненням у правовій сфері [103, с. 156].

Перед початком розробки нового нормативно-правового акта варто створити робочі комісії, у складі яких можуть функціонувати підкомісії за розділами проекту. До них мають право долучатись не тільки кваліфіковані юристи, а й фахівці в інших галузях знань, у т. ч. соціологи, економісти тощо, а також спеціалісти з питань, котрі становлять об'єкт правового регулювання майбутнього нормативно-правового акта.

Підсумком стадії є подання суб'єктом нормотворчої ініціативи в установленому порядку місцевій раді проекту нормативно-правового акта з концепцією, пояснювальною запискою, а також необхідними довідковими та аналітичними матеріалами. Він подається з потрібними підрахунками витрат та визначенням джерел їх фінансування.

Метою і завданням другої стадії є попередній та офіційний розгляд проекту нормативно-правового акта, його погодження між зацікавленими суб'єктами. На цій стадії обговорення до проекту залучають досить велике коло суб'єктів нормотворчого процесу, котрі в процесі ознайомлення зі змістом висувають пропозиції щодо змін чи доповнень або скасування відповідних положень. Наведені вище пропозиції разом із необхідними

матеріалами направляють у відділ з організації діяльності ради, який їх реєструє і направляє на розгляд до юридичної служби апарату ради, відповідних виконавчих органів ради та організовує попередній розгляд у профільних постійних комісіях на предмет їх економічної, юридичної, соціально-політичної доцільності.

Водночас Г. Задорожня зазначає, що виокремлення в самостійну стадію обговорення проекту в підготовчій комісії є надуманим та необґрунтованим, оскільки підготовка проекту супроводжується постійним обговоренням, консультаціями, в результаті чого відбувається послідовне доопрацювання змісту тексту. Як вказує дослідниця, цей вид роботи є взаємозумовленим, він здійснюється на різних етапах підготовки проекту і може мати неоднакове зовнішнє вираження: внесення пропозицій зацікавленими сторонами до профільної комісії, розгляд проекту на засіданні ради тощо [50, с. 20–21].

Як пише М. І. Абдулаєва, «у випадку, якщо представницьким органом місцевого самоврядування не скасований нормативний правовий акт або окремі його положення, що визнані судом суперечливими чинному законодавству, а також спричинили визнане судом порушення (применшення) прав і свобод людини і громадянина чи завдали іншої шкоди, то представницький орган місцевого самоврядування може бути розпущений, повноваження глави муніципального утворення достроково припинені шляхом відмови його від посади» [109, с. 433].

Однак якщо нормативно-правовий акт приймається в одноособовому порядку, обговорення його проекту, не обов'язкове. Виокремлення обговорення як окремої стадії тоді не становить необхідну частину нормотворчого процесу колегіального органу, і таким чином не відповідає його дійсному змісту як одному з важливих етапів вказаного різновиду нормотворчого процесу.

У зв'язку з цим Б. Дрейшев пропонує визначити стадію «розгляду проекту нормативного акта», адже не може бути безпосереднього переходу

від стадії підготовки проекту до прийняття рішення щодо нього без стадії формування нормотворчої волі органом, який цей акт приймає. Саме на цій стадії формується нормотворче волевиявлення незалежно від форми процесу (колегіальне чи одноособове) [45] Ми поділяємо таку думку вченого, але вважаємо за доцільне розмежувати попередній та офіційний розгляд проекту.

Підготовлений проект нормативно-правового акта повинен чітко окреслювати певні питання, що потребували регулювання, з огляду на діючі правові акти, адже дублювання рішень або інше вирішення проблеми, може призвести до внутрішніх протиріч у системі правових актів місцевого самоврядування, що потребує висновків юридичної служби та виконавчих органів ради тощо.

Попередній розгляд проекту нормативно-правового акта, висновків юридичної служби та виконавчих органів ради відбувається на засіданні постійної комісії чи на спільному засіданні комісій, якщо питання належить до їх компетенції. Як правило, попередній розгляд безпосередньо здійснюється постійною комісією, до чия галузевої спеціалізації належить регулятивна спрямованість запропонованого проекту. Але проекти нормативно-правових актів районної, обласної ради можуть попередньо розглядатися також головою ради, постійними комісіями, президією ради.

У численних постійних комісіях попередній розгляд, як уже було вказано, можуть також доручити групі депутатів або спеціально створеній робочій групі, оскільки постійна комісія для вивчення питань може створювати робочі групи із залученням представників громадськості, вчених і фахівців.

На засідання постійних комісій зазвичай запрошують авторів та ініціаторів проекту, посадових осіб виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, науковців, консультантів, експертів, фахівців-практиків, інших осіб, присутність яких на засіданні визнана необхідною. Постійна комісія у письмовій формі повідомляє їх про час і місце засідання, перелік питань,

що будуть розглядатися на ньому, забезпечує цих осіб документами, необхідними на засіданні. У деяких міських радах навіть склалася практика повідомлення про засідання постійних комісій в офіційних виданнях, що сприяє залученню громадськості до муніципального нормотворчого процесу [11, с. 163].

Постійні комісії як необхідна складова представницьких органів місцевого самоврядування в Україні здійснюють інтеграційний вплив на всю систему муніципальних владних відносин, особливо у сфері нормотворчості [146, с. 111].

За характером діяльність постійних комісій з попереднього розгляду проекту є аналітичною. Вона охоплює попереднє вивчення й аналіз проекту і узагальнення відгуків, зауважень та пропозицій, що надійшли щодо проекту. На цій підставі здійснюється підготовка власних висновків постійної комісії у формі рекомендацій місцевій раді.

Узагальнення зауважень і пропозицій до проекту нормативно-правового акта, підготовка остаточної редакції зазвичай покладаються на ініціаторів, авторів проекту і можуть бути додатково розглянуті на засіданнях постійних комісій ради. Підсумком окресленої діяльності є редагування і підготовка повного тексту проекту, що зумовлює його проходження до наступної стадії нормотворчого процесу, тобто розгляду представницьким органом.

У практиці нормотворчого процесу необхідно дотримуватись чітких вимог щодо якості поданих на розгляд проектів:

1) запропонований проект, окрім потреб сьогодення, має створювати необхідний нормативно-правовий простір для подальшого ефективного регулювання суспільних відносин у межах органів місцевого самоврядування;

2) зміст проекту, що містить правові рішення, повинен найбільш ефективно впливати на суспільні відносини з огляду на можливі мінімальні негативні та побічні наслідки його застосування;

3) текст проекту повинен бути лаконічним, доступним та зрозумілим для членів громади, без застосування зайвих довгих конструкцій, насичених квазінауковою термінологією;

4) необхідно ретельно обґрунтувати і детально проаналізувати матеріально-фінансові, трудові, організаційні та інші витрати для отримання прогнозованого результату, передбаченого проектом;

5) розроблений проект повинен мати відповідну зовнішню форму (письмову) та електронну версію.

Цінність проекту визначається місцем майбутнього нормативно-правового акта в системі інших правових актів, його роллю як ефективного регулятора суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування [103, с. 50].

Можна розглянути подальший алгоритм розгляду та прийняття нормативно-правового акта органом місцевого самоврядування.

Спочатку рада на пленарному засіданні офіційно розглядає проект нормативно-правового акта з дотриманням установлених процедур та подальшим обговоренням питань на пленарному засіданні, що охоплює:

- доповідь розробників, авторів проекту рішення чи ініціаторів внесення пропозиції, запитання доповідачу і відповіді на них;

- співповідь (у разі необхідності), запитання співдоповідачу і відповіді на них;

- виступи депутатів з оголошенням та обґрунтуванням окремої думки, якщо вона є додатком до висновків чи пропозицій комісії, з приводу яких виступали доповідач і співдоповідачі, за умови, що окрема думка не була поширена серед депутатів разом з висновком відповідної комісії;

- виступи по одному представнику від постійних комісій, які бажають виступити, представників депутатських груп та фракцій;

- виступи депутатів, що записались на виступ;

- оголошення головуючим на пленарному засіданні про припинення обговорення та повідомлення про кількість промовців, які виступили і записалися на виступ;

- заключне слово доповідача (співдоповідачів);

- уточнення та оголошення головуючим на пленарному засіданні пропозицій, які надійшли щодо обговорюваного питання і ставитимуться на голосування;

- виступи стосовно мотивів голосування [118, с. 168]

Безперечно, цей алгоритм перевірений часом, хоча сьогодні, на нашу думку, назріла необхідність установа терміну апробації нормативно-правового акта, беручи до уваги його вплив на суспільні відносини. Необхідно також більше залучати членів громади до вирішення самоврядних питань та прийняття життєво важливих рішень.

Слід зазначити, що акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування виконують такі функції:

- конкретизують норми, що містяться у законах та інших нормативно-правових актах України;
- встановлюють організаційно-правовий статус органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, визначають структуру, штатну чисельність, апарат управління, режим роботи та ін.;
- визначають правила життєдіяльності територіальної громади;
- складають зміст механізму реалізації прав громадян щодо здійснення місцевого самоврядування;
- встановлюють форми взаємовідносин органів місцевого самоврядування із територіальною громадою;
- сприяють втіленню у життя планів і програм економічного і соціального розвитку територіальної громади;
- визначають загальні правила використання комунальної власності та ін.

У процесі обговорення проекту нормативно-правового акта визначається вплив нормативно-правового акта, у разі його прийняття,

на соціально-економічну ситуацію, прогнозується загальний підсумковий результат впливу підготовленого акта, його можливі негативні наслідки. Результатом обговорення проекту на пленарному засіданні є формування загального волевиявлення органу щодо проекту нормативно-правового акта.

Слушним є зауваження В. Барського: «...загальне волевиявлення нормотворчого органу не є простою сумою індивідуальних думок депутатів. У процесі обговорення проекту відбувається взаємопроникнення, взаємозбагачення думок» [11, с. 165]. Через це внесений на обговорення проект нормативно-правового акта є передбачуваним напрямом формування загальної волі нормотворчого органу.

Таке рішення нічим не буде обмежувати місцеву раду, оскільки в процесі обговорення існує реальна можливість висунення нового проекту або пропозиція щодо запропонованого. З метою розгляду змін щодо змісту проекту кожен депутат має право на схвалення проекту або внесення пропозиції з метою його ефективізації, а відтак у такому процесі він виражає своє право на волевиявлення.

У момент дискусії виникають зауваження до проекту, котрі за своїм змістом не завжди відповідають якомусь персональному волевиявленню. Лише у випадку, якщо зауваження має підтримку більшості депутатів, воно виражає волю всього нормотворчого органу.

Слід сказати, що порядок обговорення проектів нормативно-правових актів більшою мірою визначається регламентами відповідних місцевих рад. Найчастіше цей порядок реалізується у трьох читаннях, котрі створюють умови для максимально повного врахування усіх висловлених щодо проекту зауважень, пропозицій і виправлень [11, с. 165].

Ознакою і формальним підтвердженням нормативності правового акта є те, що до вступу в силу його слід опублікувати у відповідних виданнях та офіційних ресурсах з метою оприлюднення. Офіційне оприлюднення нормативно-правових актів – це доведення текстів відповідних актів до відома населення, включаючи державних органів, підприємств, установ

чи організацій. Це обов'язкова умова введення в дію зазначених актів. Повідомлення й інші способи доведення до відома інформації про новий нормативно-правовий акт не мають офіційного значення.

З-поміж усіх наведених способів донесення інформації від місцевих рад до громадян, опублікування актів в офіційних друкованих виданнях, хоча й потребує необхідних витрат, має певні переваги, а саме:

- громадяни знають, які газети є офіційними виданнями місцевої ради, і де шукати необхідні нормативно-правові акти (для цього видається окреме рішення місцевої ради). Таким чином опублікування в інших газетах чи виданнях не вважається офіційним оприлюдненням цих актів;

- розміщення кількох примірників випусків офіційних друкованих видань, наприклад, в центральних бібліотеках дозволяє зробити їх доступними. Зручною також може бути підписка на таке видання;

- опублікування усуває будь-які суперечки з приводу вступу акта в дію, офіційного тексту актів і, взагалі, дозволяє місцевій раді буквально виконати свій обов'язок про оприлюднення актів. У випадку відсутності офіційного оприлюднення через опублікування, можна говорити про притягнення винних осіб до юридичної відповідальності за бездіяльність;

- для того, щоб публікувати акти, орган місцевого самоврядування не мусить утримувати своє власне видання, що є навантаженням на місцевий бюджет. Він може укласти договір з будь-яким засобом масової інформації на таке опублікування або об'єднуватися з іншими органами.

Загалом сутність існуючої наукової проблеми щодо ефективності нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування зводиться до того, що протиріч рухливі, динамічні відносини на муніципальному рівні подекуди протирічать статичному чинному вітчизняному законодавству, тобто наявне відставання теоретичного підґрунтя муніципальної нормотворчості та практики її здійснення.

Безперечно, муніципальний нормотворчий процес потребує широкої участі населення і високого ступеня самостійності у вирішенні місцевих

проблем. Мета суб'єктів нормотворчих відносин повинна відображати інтереси місцевого населення, права і свободи громадян – мешканців відповідної території. Для формування такої мети необхідно детально вивчити інтереси окремих соціальних груп населення, можливості їх інтеграції.

Відтак важливою можна вважати діяльність, пов'язану з удосконаленням нормотворчих відносин на етапі встановлення потреби у прийнятті нормативно-правового акта місцевого самоврядування. Реалізація цього завдання вимагає залучення значної кількості учасників до обговорення питання щодо необхідності прийняття конкретного нормативного акта на муніципальному рівні.

Чи не найбільшою проблемою підвищення ефективності муніципальної нормотворчості, на нашу думку, є відсутність єдиного закону, який би комплексно врегульовував нормотворчу діяльність органів публічної влади в Україні.

У ньому слід визначити види та юридичну силу нормативно-правових актів, установити порядок їх підготовки, прийняття та набрання чинності, передбачити вимоги до нормотворчої техніки тощо. Слід зазначити, що в попередні роки в Україні здійснювались спроби прийняття такого закону, проте це питання так і залишилось невирішеним.

Науковці звертають увагу на системність муніципальної нормотворчої діяльності, що впливає із принципу системності та передбачає погоджене прийняття нормативних правових актів муніципального органу. Це поняття слід розглядати щонайменше у двох значеннях: нормотворча діяльність повинна будуватися відповідно до розподілених між органами та посадовими особами місцевого самоврядування повноваженнями у вирішенні питань місцевого значення, а також питаннями місцевого значення між муніципальними утвореннями; новоприйнятий нормативний правовий акт муніципального органу повинен логічно вписуватися в існуючу систему муніципальних правових актів і доповнювати її.

З усього вказаного вище вбачаються такі основні шляхи підвищення ефективності нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування в Україні.

По-перше, видається, що логічно та доцільно було б визначати можливі наслідки введення в дію муніципального нормативно-правового акта і можливі витрати на його реалізацію вже на стадії розробки проекту. Для цього слід готувати необхідні матеріали для виявлення потреби та актуальності прийняття даного нормативного акта, чітко окреслити його цілі та зміст.

По-друге, дуже актуальним сьогодні є планування муніципальної нормотворчості, оскільки безсистемність та неузгодженість між нормативно-правовими актами місцевого самоврядування негативно впливають на ситуацію на місцях. Очевидно, для її виправлення потрібно планувати нормотворчу діяльність таким чином, щоб було достатньо часу для ґрунтовного опрацювання муніципального акта, з можливим залученням представників громади, а також фахівців, науковців тощо.

По-третє, назріла необхідність в удосконаленні нормотворчої технології щодо визначення термінів, чіткого та однозначного формулювання понять у нормативно-правовому акті місцевого самоврядування. Для цього важливо, щоб над актом працювала одна постійна команда розробників-фахівців. Також слід мінімізувати включення до акта норм, що відсилають до неіснуючих положень інших нормативних актів або до актів, які ще не прийняті.

По-четверте, надзвичайно важливою проблемою в Україні стало неналежне та недостатнє залучення до участі в муніципальному нормотворчому процесі представників громади. Часто, на жаль, населення конкретної адміністративно-територіальної одиниці дізнається про прийняття того чи іншого нормативного акта «останнім», тобто його ставлять перед фактом, не надавши можливість участі у розробці цього муніципального документа. Такий стан речей є неприпустимим. Для покращення ситуації

органам місцевого самоврядування слід забезпечувати публікацію проектів нормативно-правових актів, що розробляються, у місцевих друкованих виданнях.

Також варто залучати до участі в засіданнях постійних комісій представницьких органів та їх пленарних засіданнях представників ініціативних груп, органів самоорганізації населення для з'ясування їхньої позиції. Необхідно активніше застосовувати й інші форми безпосередньої участі громади у вирішенні місцевих питань: загальні збори за місцем проживання, громадські слухання, опитування громадськості тощо. Без сумніву, ширше залучення громади до муніципальної нормотворчості на різних етапах нормотворчого процесу лише сприятиме його оптимізації та підвищенню якості нормативно-правових актів місцевого самоврядування в Україні.

По-п'яте, необхідно залучати до процесу нормотворення на муніципальному рівні, крім представників громадськості, ще і вчених, експертів та інших фахівців. Для цього слід регулярно проводити відповідні семінари та інші заходи з підвищення кваліфікації розробників муніципальних нормативних актів, що дозволить досягти вищої якості норм останніх та уникати декларативності, нечіткості й незрозумілості цих актів.

Існує логічний зв'язок між муніципальною нормотворчою діяльністю і правозастосовною практикою. Вивчення практики застосування нормативних правових актів муніципальних утворень дає можливість уповноваженим суб'єктам виявити недоліки в своїй нормотворчій діяльності й урегулювати суспільні відносини, які цього потребували. Отже, аналіз правозастосовної практики також дозволяє підвищити ефективність регулювання суспільних відносин на рівні конкретної адміністративно-територіальної одиниці.

По-шосте, варто було б встановити термін апробації актів для з'ясування їх ефективності. Потрібно моніторити процес впровадження цих актів протягом певного періоду з проведенням періодичного аналізу їх

впливу на практичну діяльність місцевого громадського формування. Після чого додатково заслухати хід дії цього акта чи актів, з можливим впровадженням громадських слухань, на сесії органу місцевого самоврядування.

Висновки до третього розділу

Нормотворчість органів місцевого самоврядування є складовою правотворчого процесу. Відтак нормотворчість співвідноситься з правотворчістю як частина з цілим. Відповідно результатом муніципального нормотворчого процесу є нормативно-правові акти; правотворчий же процес на місцевому рівні охоплює створення й актів правозастосовного (індивідуального) характеру. Муніципальним нормотворчим процесом вважаємо діяльність органів місцевого самоврядування з розгляду та розробки проектів локальних нормативно-правових актів, прийняття і оприлюднення рішень, внесення до них змін та скасування останніх. А правові норми, які встановлюють порядок такої діяльності, є важливим інститутом муніципального права – інститутом муніципального нормотворчого процесу.

Особливу увагу у муніципальному нормотворчому процесі слід приділити технології нормотворчості, необхідними складовими якої є правила, засоби, прийоми та способи нормотворчої діяльності. У нашому розумінні технологія нормотворчості є не лише певною послідовністю матеріально-технічних дій щодо створення нормативно-правового акта, які здійснюються самим представницьким органом місцевого самоврядування, але це й правила, способи дій усіх суб'єктів муніципальних нормотворчих правовідносин. На фоні відсутності належних механізмів нормотворчої діяльності місце технології у муніципальному нормотворчому процесі

є визначальним, оскільки ціна будь-якої помилки на кожній стадії надзвичайно велика. Дедалі ширше залучення членів територіальних громад до нормотворчого процесу, а також посилення їх громадянської активності сприятиме вдосконаленню муніципальної нормотворчості. Водночас це неможливо без прийняття окремого закону про нормативно-правові акти, який визначатиме форми, порядок, базові принципи та способи залучення зацікавлених суб'єктів до участі у муніципальному нормотворчому процесі.

Наукове обґрунтування стадій нормотворчого процесу важливе для побудови чіткого, структурованого, формально визначеного процесу нормотворчості органів місцевого самоврядування, якому властиві риси процедурності, системності та єдності. Визначення стадій нормотворчого процесу сприяє вивченню муніципальної нормотворчості як процесуального явища організаційного характеру, змістом якого є певний порядок діяльності. Чітке структурування стадій за суб'єктами дозволяє вдосконалити нормотворчий процес з позицій послідовності стадій та послідовності виконання конкретних робіт всередині кожної стадії. Це дає можливість виокремити оптимальні форми діяльності суб'єктів муніципального нормотворчого процесу, в результаті чого кожний з суб'єктів досягає своєї основної мети – прийняття якісного та бездоганного, з точки зору технології нормотворчості, нормативно-правового акта.

Узагальнювальний аналіз статутних і регламентних норм місцевих рад щодо процесуальних питань нормотворчості дає можливість виокремити у муніципальному нормотворчому процесі три основні стадії: ініціювання та підготовка проекту нормативно-правового акта; попередній та офіційний розгляд проекту місцевою радою; прийняття та офіційне оприлюднення нормативно-правового акта. Право на участь у двох перших стадіях надається широкому колу суб'єктів муніципального нормотворчого процесу із залученням значного кола учасників муніципальної нормотворчості, тоді як діяльність, що відбувається в межах третьої стадії, – виключна

прерогатива нормотворчого органу. Участь у муніципальному нормотворчому процесі представників громади та наявність у них високого ступеня самостійності є очевидною необхідністю у вирішенні питань місцевого значення. Головним же завданням суб'єктів нормотворчості повинно бути врахування інтересів місцевої громади, прав і свобод жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Відтак особливо актуальною постає оптимізація нормотворчого процесу вже на етапі встановлення потреби у прийнятті муніципального нормативно-правового акта. Реалізація цього завдання вимагає серйозної роботи із залученням широкого кола представників громадськості до обговорення питання необхідності прийняття конкретного нормативного акта органом місцевого самоврядування.

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 ми ототожнюємо з поняттям муніципальної нормотворчості та вважаємо, що це реалізована утвердженням статутом муніципальної спільноти та нормативними актами органів місцевого самоврядування діяльність, 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. На їх підставі виокремлюються функції муніципальної нормотворчості такі: доопрацювання нормативно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування; унормування прогалин у праві; уніфікація та упорядкування чинних нормативно-правових актів тощо. Стрижневою із вищенаведених є, поза сумнівом, функція доопрацювання, що спрямована на своєчасне реагування щодо наявних змін практичної діяльності, умов життя, засад суспільних відносин та ін.

Водночас необхідно вказати і на ключові принципи нормотворчої діяльності, до яких належать: принцип законності та конституціоналізму, принцип юридичної техніки і постійного технічного удосконалення прийнятих актів, принцип планування, принцип науковості, принцип застосування юридичної мови, принцип виконання правових актів, принцип відповідальності та ін.

Сукупність окреслених принципів утворює певну систему, що характеризується наявністю у ній зв'язків і є рушієм нормотворчого процесу органів місцевого самоврядування. Саме ця система формує загальний механізм утворення правових норм у їх правомірності, що забезпечує ефективізацію 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 й узгоджуючи дії в процесі 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 їхньої громадянської

активності сприятиме вдосконаленню муніципальної нормотворчості. Для вирішення цієї важливої проблеми необхідно, на нашу думку, 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 ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-адміністративні проблеми: монографія / І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, К. М. Вітман [та ін.]; за ред. І. О. Кресіної. – К.: Логос, 2009. – 480 с.
2. Азовкин И. А. Местные Советы в системе органов власти / И. А. Азовкин. – М.: Юрид. лит., 1971. – 272 с.
3. Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації»: науково-практичний посібник / за ред. В. В. Кравченка. – К.: Атіка, 2003. – 288 с.
4. Алексеев С. С. Общая теория права: в 2-х т. / С. С. Алексеев. – Т. 1. – М.: Юрид. лит., 1981. – 360 с.
5. Алексеев С. С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. / С. С. Алексеев. Т. 2: Нормативные юридические акты. Применение права. Юридическая наука. – Свердловск: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1973. – 401 с.
6. Антонова Л. И. О стадиях правотворческого процесса в СССР / Л. И. Антонова // Изв. высш. учеб. заведений. Серия Правоведение. – 1966. – № 1. – С. 10–19.
7. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций / Г. В. Атаманчук. – Изд. 3-е, доп. – М.: Омега-Л, 2004. – 584 с.
8. Бабаєв В. На сайті і на ділі. Дедалі ширше харків'яни залучаються до управління містом / В. Бабаєв // Віче. – 2004. – № 2. – С. 43–44.
9. Бабкіна О. В. Теорія держави та права у схемах і визначеннях: навч. посібник / О. В. Бабкіна, К. Г. Волинка. – К.: МАУП, 2004. – 144 с.
10. Баймуратов М. Європейські стандарти локальної демократії в Україні: досвід усвідомлення та прагматичного сприйняття / М. Баймуратов // Українсько-грецький міжнародний науковий юридичний журнал «Порівняльно-правові дослідження». – 2006. – № 1. – С. 94–102.

11. Барський В. Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Вадим Рудольфович Барський; Одес. нац. юрид. акад. – Одеса, 2006. – 221 с.
12. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія / О. В. Батанов. – К.: Юридична думка, 2012. – 656 с.
13. Бержель Ж.-Л. Общая теория права / Ж.-Л. Бержель; пер. с фр.; под общ. ред. В. И. Даниленко. – М.: NOTA BENE, 2000. – 576 с.
14. Биля І. Нормотворча техніка: поняття і загальна характеристика / І. Биля // Вісник Академії правових наук України. – Х., 2002. – № 1. – С. 217–226.
15. Бондарь Н. С. Правотворчество как особая форма реализации муниципальной власти / Н. С. Бондарь // Нормотворчество муниципальных образований России: содержание, техника, эффективность: сб. статей / под ред. В. М. Баранова. – Нижний Новгород, 2002. – С. 9–24.
16. Борисов А. С. Подготовка проектов нормативно-правовых актов в правотворческих органах муниципальных образований / А. С. Борисов // Юристъ. – 1999. – № 4. – С. 28–29.
17. Бошно С. В. Правоведение: основы государства и права: учеб. пособие / С. В. Бошно. – М.: Эксмо, 2007. – 416 с.
18. Вальденберг Я. С. Акты местных советов депутатов трудящихся и их исполкомов: автореф. дис. на соиск. ученой степени канд. юрид. наук / Я. С. Альденберг // Моск. госуд. ун-т им. М. В. Ломоносова, юрид. факультет. – М., 1955. – 16 с.
19. Васильев А. М. О правоприменении и процессуальном праве / А. М. Васильев // Проблемы соотношения материального и процессуального права. – М., 1980. – С. 10–12.
20. Васильев М. Некоторые вопросы технологии нормотворческого процесса в муниципальных образованиях / М. Васильев // Муниципальное право. – 2000. – № 2. – С. 24–40.

21. Васильев Р. Ф. Правовые акты местных советов / Р. Ф. Васильев. – М., 1975. – 150 с.
22. Васильев А. В. Правотворчество в советском социалистическом обществе: автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.710 / А. В. Васильев. – М., 1972. – С. 9.
23. Васильев Р. Ф. Решения местных Советов с административной санкцией // Р. Ф. Васильев. – М.: Изд-во МГУ, 1967. – 108 с.
24. Ведерніков Ю. А. Теорія держави та права: навч. посібник / Ю. А. Ведерніков, В. С. Грекул. – 4-е вид., доп. і перероб. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – 224 с.
25. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: Юрид. думка, 2007. – 992 с.
26. Венгеров А. Б. Теория государства и права: учебник для высш. юрид. учеб. завед. / А. Б. Венгеров. – М.: Новый Юрист, 1998. – 624 с.
27. Воронов Н. П. Нормотворческая деятельность местных советов депутатов трудящихся: автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: 12.00.02 / Н. П. Воронов // Харьк. юрид. ин-т. – Харьков, 1970. – 24 с.
28. Голосніченко Д. І. Теорія повноважень: вітчизняний та зарубіжний досвід їх формування: монографія / Д. І. Голосніченко. – К.: Видавець Голосніченко А. М. (Г.А.М.), 2009. – 356 с.
29. Горбунова Л. Конституційні засади забезпечення законності у нормотворчості / Л. Горбунова // Право України. – 2004. – № 7. – С. 15–18.
30. Горбунова Л. М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади: монографія / Л. М. Горбунова. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 240 с.
31. Горшенев В. М. Санционирование как вид нормотворческой деятельности органов советского государства / В. М. Горшенев // Правоведение. – 1959. – № 1. – С. 13–14.

32. Григонис Э. П. Теория государства и права: курс лекций / Э. П. Григонис. – СПб.: Питер, 2002. – 320 с.
33. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. / В. И. Даль. – М.: Рус. яз., 1991. – Т. 4.
34. Деля Ю. Представницькі органи (ради) в механізмі реалізації правових норм у сфері місцевого самоврядування в Україні / Ю. Деля // Правн. часоп. Донец. ун-ту. – 2004. – № 2. – С. 21–28.
35. Деля Ю. В. Муніципальний правотворчий процес в Україні: поняття та стадії / Ю. В. Деля // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності – 2009. – № 1. – С. 68–79.
36. Денисов В. М. Правоприменительные акты местных Советов народных депутатов: дис. ... канд. юрид. наук / В. М. Денисов. – М., 1984. – 207 с.
37. Денисов Г. И. Юридическая техника: теория и практика / Г. И. Денисов // Журнал российского права. – 2005. – № 8. – С. 86–96.
38. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/681/13>
39. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник / І. І. Бодрова, С. В. Болдирєв, В. О. Величко [та ін.]; за ред. С. Г. Серьогіної. – Х.: Право, 2011. – 360 с.
40. Державне управління: словник-довідник / уклад. В. Бакуменко [та ін.]. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
41. Державно-правове регулювання в умовах трансформації суспільних відносин: монографія / за заг. ред. проф. Л. Б. Юрія. – К.: Юридична думка, 2009. – 536 с.
42. Доля І. Форми безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні / І. Доля // Людина і політика. – 2004. – № 5. – С. 107–114.
43. Дрейшев Б. В. О правовой инициативе и составлении проекта нормативного акта как стадиях правотворческой деятельности городских

Советов и их исполкомов / Б. В. Дрейшев // Изв. высш. учеб. заведений. Серия Правоведение. – 1966. – № 1. – С. 15–19.

44. Дрейшев Б. В. Правотворческие отношения в советском государственном управлении / Б. В. Дрейшев. – Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1978. – 175 с.

45. Дрейшев Б. В. Правотворчество в советском государственном управлении / Б. В. Дрейшев. – М.: Юрид. лит., 1977. – 177 с.

46. Дутко А. Загальна характеристика техніки юридичного нормотворення / А. Дутко // Вісник Львівського університету. – Серія юридична. – 2000. – Вип. 35. – С. 48–53.

47. Журба С. О. Сесії Верховної Ради України / С. О. Журба // Держава і право. Юридичні і політичні науки: зб. наук. пр. – К., 2005. – Вип. 30. – С. 223–230.

48. Загальна теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко [та ін.]. – Х.: Право, 2009. – 584 с.

49. Загальна теорія держави та права: навч. посібник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 400 с.

50. Задорожня Г. В. Постійні комісії представницьких органів місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Галина Володимирівна Задорожня; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2006. – 224 с.

51. Звіт постійної комісії Волинської обласної ради з питань місцевого самоврядування населення, розвитку територій та соціального розвитку села // Офіційний сайт Волинської обласної ради. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://volynrada.gov.ua/activities/documents/pub-1892.html>.

52. Зезека Н. О. Особливості правотворчої діяльності Державної служби зайнятості України / Н. О. Зезека // Форум права. – 2009. – № 1. –

С. 168–173. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09znoczu.pdf>

53. Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування: посібник для муніципальних посадовців. – Івано-Франківськ: ГО «Агентство з розвитку приватної ініціативи», 2009. – 96 с.

54. Кельман М. Аспекти аналізу методологічних проблем співвідношення держави та права / М. Кельман // Право України. – 2009. – № 2. – С. 60–67.

55. Кельман М. С. Загальна теорія держави та права: підручник / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин, Н. М. Хома. – Львів: Новий Світ, 2003. – 584 с.

56. Коваленко А. И. Теория государства и права: вопросы и ответы / А. И. Коваленко. – М.: Новый Юрист, 1997. – 208 с.

57. Ковальський В. С. Правотворчість: теоретичні та логічні засади / В. С. Ковальський, І. П. Козінцев. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 192 с.

58. Колодій А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування: навч. посібник / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 304 с.

59. Комаров С. А. Общая теория государства и права: учебник / С. А. Комаров. – М.: Юрайт, 1997. – 411 с.

60. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

61. Конституція України: науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій, О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш. – Х.: Право, 2011. – 1128 с.

62. Копейчиков В. В. Правовые акты местных органов государственной власти и управления / В. В. Копейчиков. – М., 1956. – 109 с.

63. Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові системи: навч. посібник / М. І. Корнієнко. – К.: Алерта, 2005. – 144 с.

64. Короткий тлумачний словник української мови / уклад. Л. Гумецька. – К., 1978. – 296 с.
65. Косінський В. Законодавчий процес та процедура, їх основні стадії і етапи / В. Косінський // Право України. – 1999. – № 6. – С. 26–32.
66. Котюк В. О. Загальна теорія держави та права: навч. посібник / В. О. Котюк. – К.: Атіка, 2005. – 592 с.
67. Кравченко В. В. Конституційне право України: навч. посібник / В. В. Кравченко. – К.: Атіка, 2009. – 608 с.
68. Красницька А. В. Юридичні документи: техніка складання, оформлення та редагування: посібник / А. В. Красницька. – К.: Парлам. вид-во, 2003. – 499 с.
69. Крусян А. Территориальная громада и публичная власть в современной Украине / А. Крусян // Юридический вестник. – 2002. – № 3. – С. 96–101.
70. Куйбіда В. С. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії / В. С. Куйбіда. – Хмельницький: ХVVII, 2008. – 467 с.
71. Лазор О. Д., Лазор О. Я. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення: словник-довідник / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор; наук. ред. М. Д. Лесеченко. – Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2003. – 366 с.
72. Лазор О. Д. Основи місцевого самоврядування: навч. посібник / О. Д. Лазор. – 3-є вид., доп. і перероб. – К.: Центр навч. літератури, 2003. – 432 с.
73. Лисенков С. Л. Загальна теорія держави та права: навч. посібник / С. Л. Лисенков. – К.: Юрисконсульт, 2006. – 355 с.
74. Лихачов С. В. Щодо класифікації форм діяльності органів місцевого самоврядування / С. В. Лихачов. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/PORTAL/soc_gum/pppd/2011_1/10Lihach.pdf

75. Ллойд Д. Идея права: репрессивное зло или социальная необходимость? / Д. Ллойд; пер. с англ.: Ю. М. Юмашева, М. А. Юмашевой. – М.: Книгодел, 2009. – 374 с.
76. Любченко П. М. Муніципальне право України: навч. посібник / П. М. Любченко. – Х.: ФІНН, 2012. – 496 с.
77. Лялюк О. Ю. Основи організації і діяльності місцевих рад в Україні: монографія / О. Ю. Лялюк. – Х.: Право, 2008. – 288 с.
78. Малько А. В. Теория государства и права в вопросах и ответах: учеб.-метод. пособие / А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1997. – 197 с.
79. Масловская Т. С. Нормотворчество органов местного самоуправления Российской Федерации: автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Т. С. Масловская; Омск. госуд. ун-т. – Омск, 1998. – 23 с.
80. Мелашенко В. Ф. Правові акти місцевих рад депутатів трудящих: методична розробка лекції / В. Ф. Мелашенко. – К., 1973. – 30 с.
81. Мілова М. І. Український парламентаризм: витоки становлення та сучасний стан розвитку: навч.-метод. посібник / М. І. Мілова. – Одеса: Одеський національний університет імені І. І. Мечникова, 2013. – 67 с.
82. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика: посібник / за ред. Б. А. Руснака. – Одеса, 2011. – 536 с.
83. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К.: НАДУ, 2014. – 128 с.
84. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник / А. А. Мишин. – М.: Юстицинформ, 2008. – 331 с.
85. Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ): учеб. пособие для вузов. – М.: Академ. Проект: Фонд «Мир», 2006. – 752 с.

86. Муніципальне право України: підручник / кол. авт.; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.
87. Нашиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника; пер. с рум. / А. Нашиц. – М.: Прогресс, 1974. – С. 236.
88. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства: учебник для высш. юрид. учеб. завед. и фак. / В. С. Нерсесянц. – М.: Изд-во НОРМА, 2000. – 552 с.
89. Нова державна регіональна політика в Україні: зб. наук.-аналіт. матер., норм.-прав. актів та навч.-метод. док. у галузі регіонального розвитку. – К.: Крамар. – 232 с.
90. Новый тлумачний словник української мови: у 4 т. / укл. В. В. Яременко, О. М. Сліпущко. – К.: Аконіт, 1998. – Т. 2. – 910 с.
91. Новый тлумачний словник української мови: у 3 т. / уклад. В. В. Яременко, О. М. Сліпущко. – 2-е вид. – К.: АКОНІТ, 2004. – Т. 3: П–Я. – 862 с.
92. Новый тлумачний словник української мови уклад. В. Яременко, О. Сліпущко. – К., 2001. – Т. 4. – 368 с.
93. Нормография: теория и методология нормотворчества: учеб.-метод. пособие / под ред. Ю. Г. Арзамасова. – М.: Трикста, 2007. – 560 с.
94. Общая теория государства и права. Академический курс: в 2 т. / под ред. М. Н. Марченко. – М.: Зерцало, 1998. – Т. 2: Теория права. – 640 с.
95. Общая теория права и государства: учебник / под ред. В. В. Лазарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристь, 1996. – 427 с.
96. Оніщенко Н. Юридичний процес як форма правової діяльності / Н. Оніщенко // Право України. – 2002. – № 7. – С. 7–13.
97. Онохова В. В. Правовые акты местных советов народных депутатов и их органов как способ управленческой деятельности: на матер. деят. городских Советов народных депутатов Восточно-Сибирского региона: автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / В. В. Онохова; Всесоюзный юрид. заочный ин-т. – М., 1988. – 27 с.

98. Основи вітчизняного парламентаризму: підручник / за заг. ред. В. А. Гошовської. – Т. 1. – К.: НАДУ, 2011. – 408 с.
99. Основи вітчизняного парламентаризму: підручник / за заг. ред. В. А. Гошовської. – Т. 2. – К.: НАДУ, 2012. – 340 с.
100. Основи гендерної політики в парламентській діяльності: навч. посібник / за заг. ред. В. А. Гошовської. – К.: НАДУ, 2011. – 100 с.
101. Панько К. Законотворческий процесс: его этапы и условия правомерности / К. Панько // Юридические записки. Гражданское общество и государство в России: обеспечение демократии и правомерности; под. ред. Ю. Н. Старилова. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. – Вып. 20. – С. 170–172.
102. Парламентаризм та парламентська діяльність: словник-довідник / за заг. ред. д. політ. н., проф. В. А. Гошовської. – К.: НАДУ, 2010. – 352 с.
103. Петришина М. О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні: монографія / М. О. Петришина. – Х.: Право, 2011. – 232 с.
104. Петрів І. М. Рада національної безпеки і оборони України: правові основи 14 становлення та розвитку: монографія / І. М. Петрів. – Х.: Право, 2009. – 159 с.
105. Пиголкин А. С. Инициативный проект закона «О нормативно-правовых актах в Российской Федерации» / А. С. Пиголкин, И. Ф. Казьмин, Т. Н. Рахманина // Государство и право. – 1992. – № 7.
106. Пиголкин А. С. Подготовка проектов нормативных актов: организация и методика / А. С. Пиголкин. – М.: Юрид. лит., 1968. – 167 с.
107. Пиголкин А. С. Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР: автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.710 / А. С. Пиголкин // Всесоюзный научно-исследовательский институт советского законодательства. – М., 1972. – 41 с.

108. Популярна юридична енциклопедія / кол. авт.: В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.) [та ін.]. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 528 с.
109. Правоведение: учебник / под ред. М. И. Абдулаева. – М.: Экономика, 2004. – 561 с.
110. Правоведение: учебник / под ред. В. А. Козбаненко. – М.: Дашков и К, 2006. – 1078 с.
111. Правотворчество в СССР / под ред. проф. А. В. Мицкевича. – М.: Юрид. лит., 1974. – С. 295.
112. Правоохранительные органы: учебник / отв. ред. С. Л. Лонь. – Томск: Изд-во НТЛ, 2011. – 552 с.
113. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів: монографія / за ред. Ю. М. Тодики. – Х.: Право, 2009. – 540 с.
114. Проблеми сучасної муніципалістики: навч. посібник / за заг. ред. О. В. Батанова. – К.: Академія муніципального управління, 2012. – 292 с.
115. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
116. Про нормативно-правові акти: Проект Закону України від 21 січня 2008 р. № 1343-1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF11B01A.html
117. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 40. – Ст. 290.
118. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів: монографія / за ред. Ю. М. Тодики. – Х.: Право, 2009. – 540 с.
119. Процессуальное право: энциклопедический словарь. – М.: Норма, 2003. – 608 с.
120. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посібник / П. М. Рабінович. – 5-е вид., зі змінами. – К.: Атіка, 2001. – 175 с.

121. Радько Т. Н. Теория государства и права: учебник для высш. учеб. завед. / Т. Н. Радько. – М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2004. – 576 с.

122. Регламент Білгород-Дністровської міської ради VI скликання. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://docs.google.com/file/d/0B4YMWLCSJHemODE5ZjMxMjktYmIzYi00NjUzLWEwOWQtODhkNDA2MTc5NWl4/edit?hl=ru&authkey=CPcu0v0M&pli=1>

123. Регламент Дніпропетровської міської ради. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dnipro rada.gov.ua/reglament-dnipropetrovskoi-miskoi-radi-vi-sklikannja>

124. Регламент Дніпропетровської обласної ради VI скликання. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oblrada.dp.ua/regulation>

125. Регламент Ізмаїльської міської ради VI скликання. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://izmail-rada.gov.ua/2011-11-16-07-26-09/2011-11-16-07-30-06>

126. Регламент Лисичанського городского совета шестого созыва [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lis.gov.ua/reglament-gorodskogo-soveta>

127. Регламент Луганської обласної ради VI скликання. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oblrada.lg.ua/content/reglament-luganskogo-oblastnogo-soveta-shestogo-sozyva>

128. Регламент Львівської міської ради VI скликання. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www8.city-adm.lviv.ua/inteam%5Cuhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/54D97DC3727113C4C2257872002D5D49?OpenDocument](http://www8.city-adm.lviv.ua/inteam%5Cuhvaly.nsf/(SearchForWeb)/54D97DC3727113C4C2257872002D5D49?OpenDocument)

129. Регламент Львівської обласної ради VI скликання. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oblrada.lviv.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=161&Itemid=93

130. Регламент Одеської обласної ради VI скликання. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://oblrada.odessa.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=297&Itemid=182&lang=uk

131. Регламент Рівненської міської ради VI скликання. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.city-adm.rv.ua/RivnePortal/GetFile.ashx?type=rada&file=rish_7257.doc

132. Регламент Сарненської районної ради VI скликання. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.sarny.rv.ua/node/2665>

133. Регламент Харківської міської ради VI скликання. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/uk/article/reglament-harkivskoyi-miskoyi-radi-54.html>

134. Регламент Харківської обласної ради VI скликання. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ts.lica.com.ua/b_text.php?type=3&id=5241&base=77

135. Регламент Херсонської обласної ради VI скликання. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.ks.ua/index.php?id=13386>

136. Регламент Черкаської обласної ради VI скликання. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.ck.ua/rada/reglament.html>

137. Рибалкін А. О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Андрій Олександрович Рибалкін; Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2005. – 164 с.

138. Розенфельд В. Г., Сергеев А. А. Муниципальное правотворчество и государственный контроль за законностью / В. Г. Розенфельд, А. А. Сергеев // Изв. высш. учеб. заведений. Серия Правоведение. – 2000. – № 6. – С. 69–78.

139. Румянцев О. Г. Юридический энциклопедический словарь / О. Г. Румянцев, В. Н. Додонов. – М.: Инфра-М, 1997. – 377 с.

140. Самощенко И. С. Некоторые вопросы учения о нормативных актах социалистического государства / И. С. Самощенко // Правоведение. – 1969. – № 3. – С. 26–33.

141. Свирский Б. М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине: учеб. пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков: ЭСПАДА, 2004. – 304 с.

142. Селіванов А. Права і свободи людини крізь призму діяльності Конституційного Суду України (рецензія на монографію А. Головіна «Права людини: інтерпретаційна діяльність Конституційного Суду України») / А. Селіванов // Вісник Конституційного Суду України. – 2013. – № 1. – С. 107–109.

143. Селіванов А. Судовий конституціоналізм як ціннісна категорія інтеграційного напрямку конституціоналізації / А. Селіванов // Вісник Конституційного Суду України. – 2015. – № 3. – С. 116–119.

144. Селіванов А. Нові моделі децентралізації компетенції територіальних органів і нові підходи до виборчої системи / А. Селіванов // Віче. – 2015. – № 16. – С. 21–23.

145. Семко С. О. Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Світлана Олегівна Семко. – Харків, 2011. – 237 с.

146. Семко С. О. Правовий статус депутатських фракцій у міських, обласних, районних радах та організаційні форми їх роботи / С. О. Семко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardu/2009_2/doc/5/11.pdf

147. Система государственного и муниципального управления: учебник / под общ. ред. Г. В. Атаманчука. – М.: Изд-во РАГС, 2005. – 488 с.

148. Скакун О. Ф. Теория государства и права: учебник / О. Ф. Скакун. – Х.: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.

149. Словник іншомовних слів / уклад. М. Г. Мельничук. – К.: АН УРСР, 1975. – Т. 1. – 775 с.

150. Совгиря О. В. Конституційно-процесуальне право України: навч. посібник / О. В. Совгиря. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 536 с.

151. Советы народных депутатов: правовые вопросы организации и деятельности / авт. кол.: Г. В. Атаманчук, В. Е. Бражников, И. Ф. Бутко [и др.]; отв. ред. Ю. С. Шемшученко; Ин-т государства и права Акад. наук УССР. – К.: Наук. думка, 1981. – 240 с.

152. Соколова А. А. Социальные аспекты правообразования: автореф. дисс. на соискание ученой степени д-ра. юрид. наук: спец. 12.00.01 / А. А. Соколова // БГУ. – Мн., 2003. – 38 с.

153. Соляник К. Є. Удосконалення форм діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування / К. Є. Соляник // Проблеми законності: республік. міжвідом. наук. зб. – Х., 2008. – Вип. 98. – С. 17–26.

154. Социологический энциклопедический словарь / ред. Г. В. Осипов. – М., 1998. – 488 с.

155. Стецюк П. Б. Основи теорії конституції та конституціоналізму: посібник / П. Б. Стецюк. – Ч. I. – Львів: Астролябія, 2003. – 232 с.

156. Сухонос В. В. Теорія держави і права: навч. посібник / В. В. Сухонос. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2005. – 536 с.

157. Сырых В. М. Теория государства и права: учебник / В. М. Сырых. – М.: Былина, 1998. – 512 с.

158. Теліпко В. Е. Конституційно-процесуальне право та Конституційне право України: навч. посібник / В. Е. Теліпко. – К.: Центр учбової літ-ри, 2009. – 568 с.

159. Темнов Е. И. Теория государства и права: учеб. пособие для высш. учеб. завед. / Е. И. Темнов. – М.: Изд-во «Экзамен», 2003. – 320 с.

160. Тененко А. А. Юридическая техника правоприменительных актов: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Алексей Алексеевич Тененко. – Екатеринбург, 1999. – 200 с.

161. Теория государства и права: учебник / под ред. А. М. Васильева. – 2-е изд. – М.: Юрид. лит., 1983. – 416 с.

162. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. – М.: Инфра-М-Норма, 1997. – 570 с.
163. Теория права и государства / под ред. В. В. Лазарева. – М.: Право и Закон, 1996. – 424 с.
164. Теория права и государства: учебник / под ред. проф. В. В. Лазарева. – М.: Новый Юрист, 1997. – С. 130.
165. Теорія держави та права (опорні конспекти): навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / авт.-упоряд. М. В. Кравчук. – К.: Атіка, 2003. – 288 с.
166. Теорія держави та права: навч. посібник / упоряд. Л. М. Шестопалова. – К.: Прецедент, 2006. – 197 с.
167. Теорія держави та права: посібник для підготовки до іспитів / С. М. Тимченко, Р. А. Калюжний, Н. М. Пархоменко, С. М. Легуша. – 2-е вид., виправл. та переробл. – К.: Вид-во ПАЛИВОДА А. В., 2006. – 176 с.
168. Теорія держави та права: посібник для підготовки до іспитів / С. М. Тимченко, Р. А. Калюжний, Н. М. Пархоменко, С. М. Легуша. – 3-є вид., стереотип. – К.: Вид-во ПАЛИВОДА А. В., 2007. – 356 с.
169. Теорія держави та права. Академічний курс: підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
170. Тихомиров Ю. А. Конституция, закон, подзаконный акт / Ю. А. Тихомиров. – М.: Юрид. литер., 1994. – 136 с.
171. Тихомиров Ю. А. О правилах законодательной техники / Ю. А. Тихомиров [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lawmix.ru/comm.php>.
172. Тодорский Ю. В. Постоянные комиссии местных советов депутатов трудящихся / Ю. В. Тодорский. – М.: Госюриздат, 1955. – 188 с.
173. Философия: энциклопедический словарь. – М., 2000. – 576 с.
174. Черданцев А. Ф. Теория государства и права: учеб. для высш. учеб. завед. / А. Ф. Черданцев. – М.: Юрайт, 2000. – 429 с.

175. Чигидин Б. В. Юридическая техника российского законодательства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01, 12.00.02 / Борис Викторович Чигидин. – М., 2002. – 189 с.

176. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права / Г. Ф. Шершеневич. – Рига, 1924. – 275 с.

177. Шестопалова Л. М. Дослідження нормативно-правових актів: метод. рекомендації / Л. М. Шестопалова, Н. В. Пелипенко; за заг. ред. О. М. Джужі. – К.: Нац. акад. внутр. справ України, 2005. – 164 с.

178. Шестопалова Л. М. Особливості нормотворчості в органах внутрішніх справ / Л. М. Шестопалова // Вісник Академії управління МВС. – 2009. – № 2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://milashe.org.ua/publ/1-1-0-27>.

179. Шугрина Е. С. Организационные основы местного самоуправления: учеб. -метод. пособие / Е. С. Шугрина. – Новосибирск, 1997. – 108 с.

180. Юридический энциклопедический словарь / под общ. ред. В. Е. Крутских. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2001. – Т. 6. – 2001. – 450 с.

181. Юридическая энциклопедия / ответ. ред. Б. Н. Топорнин. – М.: Юристъ, 2001. – 1272 с.

182. Юридичний словник / ред.-упоряд. Б. М. Бабій, В. М. Корецький. – К., 1974. – 738 с.

183. Ярошенко А. А. Местное самоуправление в системе власти в государстве / А. А. Ярошенко // Актуальные вопросы муниципального права. – 2002. – № 4. – С. 37–40.