

ПРОЦЕДУРА ПРИЙНЯТТЯ НОРМАТИВНИХ АКТІВ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

PROCEDURE FOR PASSING NORMATIVE ACTS BY LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

Хоменко В.О.,

викладач кафедри приватно-правових дисциплін
Університету сучасних знань

Стаття присвячена процедурі прийняття юридичних актів органами місцевого самоврядування. Розглянуто стадії прийняття нормативних актів та визначені їх недоліки. Запропоновані власні стадії прийняття нормативних актів органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: нормативні акти, органи місцевого самоврядування, регламент, стадії, процедура.

Статья посвящена процедуре принятия юридических актов органами местного самоуправления. Рассмотрены стадии принятия нормативных актов и определены их недостатки. Предложены собственные стадии принятия нормативных актов органами местного самоуправления.

Ключевые слова: нормативные акты, органы местного самоуправления, регламент, стадии, процедура.

The article deals with the procedure for passing normative acts by local self-government bodies. The stages of passing normative acts have been addressed. Their disadvantages have been identified. The author proposes his own stages for passing normative acts by local self-government bodies.

Key words: normative acts, local self-government bodies, regulations, stages, procedure.

Постановка проблеми. Процедура прийняття нормативних актів займає важливе місце у діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки саме від неї залежить якість нормативного акта, його здатність у повній мірі регулювати відносини, які складаються в межах територіальної громади. Проте, незважаючи на важливість цього інституту, він залишається поза сферою правового регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У правовій науці процедурам прийняття нормативних актів присвятили свої роботи такі вчені, як В. Авер'янов, О. Бандурка, О. Кузьменко, М. Тищенко, М. Петришина, А. Соколова та інші. Проте поза увагою цих вчених залишилася проблема нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим **метою** статті є визначення стадій процедури прийняття нормативних актів органами місцевого самоврядування, доведення їх значення та аналіз основних етапів, які повинні супроводжувати кожну стадію.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ч. 1 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», рада в межах своїх повноважень приймає нормативні акти у формі рішень [1]. Ці рішення є обов'язковими для виконання на території діяльності цієї ради, а тому вони повинні відповідати певним критеріям.

На сьогодні в Україні відсутнє законодавче регулювання процедури прийняття нормативних актів органами місцевого самоврядування. Деякі положення щодо цього виду діяльності закріплені у регламентах роботи сільських, селищних, міських рад, проте Типовий регламент місцевої ради, який був би рекомендований до прийняття місцевим радам, відсутній.

Відповідно до ч. 13 ст. 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1], регламент роботи ради повинен затверджуватися не пізніше як на її другій сесії. Наголосимо на тому, що рада є виборчим органом, а тому обрання нової ради тягне за собою затвердження нового регламенту діяльності на пленарному засіданні та як наслідок заміни процедури прийняття нормативних актів. Згідно із Конституцією України, строк повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, становить п'ять років [2]. Таким чином, регламент ради може змінюватися кожні п'ять років, а у разі проведення позачергових виборів ще частіше. Додатково варто зазначити, що в Україні існує велика кількість рад, які, відповідно до Закону, повинні мати свої регламенти, в яких закріплені власні процедури прийняття нормативних актів, які відрізняються одна від одної. На нашу думку, така ситуація є недопустимою, оскільки нормативні акти встановлюють норми права та впливають на правовий статус осіб, на яких вони розповсюджуються, а тому процедура їх прийняття повинна бути чітко врегульована на законодавчому рівні.

Зазначимо, що у 2010 році на розгляд до Верховної Ради України було подано проект Закону України «Про нормативно-правові акти» [3], який містив важливі положення щодо стадій прийняття нормативних актів. Зазначимо, що стадіями є певні етапи, які супроводжуються прийняттям проміжних рішень, спрямованих на досягнення конкретного результату. Проходження нормативного акта через усі стадії дозволяє з більшою вірогідністю прийняти такий акт, який сприятиме забезпеченню і реалізації прав і свобод жителів певної території. Ініціатори законопроек-

ту виділяли такі стадії: 1) планування нормотворчої діяльності; 2) внесення нормотворчої пропозиції і підготовка проекту нормативного акта; 3) проведення експертизи проекту нормативного акта; 4) внесення проекту нормативного акта суб'єкту нормотворення; 5) розгляд проекту нормативного акта суб'єктом нормотворення; 6) прийняття (видання) нормативного акта; 7) набрання чинності нормативним актом; 8) введення нормативного акта в дію [3].

На нашу думку, недоцільно виділяти стадію планування нормотворчої діяльності. Як визначено в законопроекті органи публічної адміністрації застосовують перспективне і поточне планування з метою створення єдиної системи нормативно-правових актів, визначення основних напрямів та забезпечення прозорості нормотворчої діяльності, вдосконалення процесу підготовки нормативно-правових актів [3]. Проте зазначимо, що план представляє собою здійснення послідовних заходів впродовж встановленого проміжку часу. У свою чергу, нормативні акти спрямовані на регулювання певної ситуації, яка може складатися в певний момент в певному місці. У зв'язку з тим, що планування не завжди знаходить місце у процесі нормотворчої діяльності, то його до речніше віднести до факультативної, а не основної стадії процедури прийняття нормативних актів.

Щодо стадії експертизи проекту нормативного акта, то, на нашу думку, це важливий етап стадії підготовки проекту нормативного акта, який дозволяє привести проект акта у відповідність до українського та міжнародного законодавства. А тому його недоцільно виділяти в окрему стадію процедури прийняття нормативних актів.

Проте, незважаючи на детальне перелічення усіх можливих стадій, суб'єкт ініціювання цього юридичного акта залишив по увагою таку важливу стадію, як реєстрація нормативного акта. Вважаємо, що реєстрацію нормативних актів варто відносити до окремої стадії нормотворчої діяльності, оскільки саме завдяки цій процедурі нормативний акт проходить остаточну перевірку на предмет відповідності нормам Європейського законодавства та рішенням Європейського Суду з прав людини.

Варто зазначити, що проблема визначення стадій прийняття нормативних актів знайшла розгляд і в наці адміністративного права. Так, О. Бандурка та М. Тищенко зосереджуються на таких стадіях прийняття нормативних актів, як встановлення мети, необхідності прийняття акта та підготовка його проекту; внесення проекту акта на розгляд відповідного органу; обговорення й обробка проекту нормативного акта; прийняття та реєстрація нормативного акта; опублікування [4, с. 111]. На нашу думку, орган місцевого самоврядування, який має намір прийняти нормативний акт, першочергово визначає його мету та доцільність. Тому ці та інші етапи є складовою частиною однієї стадії, яка, на наше переконання, повинна мати назву підготовка проекту нормативного акта. Окрім цього, вважаємо, що є нераціональним виділення такої стадії як внесення проекту акта на розгляд відповідного органа, оскільки стадія

визначається як сукупність дій, об'єднаних однією метою [5], а внесення проекту представляє собою реалізацію лише цієї однієї дії. Додатково зазначимо, що зазначені науковці характеризують виключно нормотворчу діяльність Кабінету Міністрів України, залишаючи поза увагою інші органи публічної адміністрації. Тому через виявлені недоліки виникає необхідність пошуку інших підходів до зазначеної проблеми.

Видатний вчений-адміністративіст В. Авер'янов виділяє такі стадії прийняття нормативних актів: розробка проекту нормативного акта відповідно до законодавчої вимоги або з ініціативи самого органу місцевого самоврядування; публічне обговорення проекту та висловлення пропозицій; прийняття та оприлюднення [6, с. 220]. Проте вчений залишає поза увагою такий важливий момент у процедурі прийняття нормативних актів, як їх реєстрація, необхідність запровадження якої було доведено вище.

Таким чином, на підставі аналізу усіх запропонованих стадій процедури прийняття нормативних актів органів місцевого самоврядування в юридичній літературі та законопроекті, варто виділяти такі стадії: ініціювання та підготовка проекту нормативного акта; розгляд та прийняття нормативного акта; реєстрація нормативного акта; опублікування нормативного акта. Кожна стадія складається з взаємопов'язаних етапів, тому пропонуємо детально розглянути кожну з них.

Стадія ініціювання та підготовки проекту нормативного акта. Ініціювання нормативного акта відбувається шляхом подання відповідних ідей та пропозицій суб'єктами нормотворення. Відповідно до положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ними є члени територіальної громади (представлені місцевою ініціативою), депутати ради, постійні комісії ради, виконавчі органи ради [1]. Після того як ініціатива була висловлена починається важливий етап щодо розробки концепції майбутнього рішення, який полягає у зборі інформації про фактичний стан справ. Розроблення правильної концепції дозволяє надалі більш чітко сформулювати положення самого тексту нормативного акта. Рішення про підготовку проекту нормативного акта може бути прийняте на підставі розпорядження сільського, селищного, міського голови; звернення постійної комісії до сільського, селищного, міського голови, голови районної, обласної ради про необхідність внесення питання щодо розроблення 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 [7].

Підготовка тексту проекту нормативного акта є творчим процесом за участю обмеженого кола фактичних розробників. Текст нормативних актів органів місцевого самоврядування повинен відповідати правилам нормотворчої техніки. Після того як текст проекту під-

готовлений, то він повинен пройти обговорення серед усіх зацікавлених суб'єктів, які, ознайомившись з його змістом, можуть надавати свої пропозиції щодо доповнення, внесення змін або скасування.

Ми підтримуємо думку щодо того, що на етапі обговорення проекту доцільно взаємодіяти із представниками громадськості, на яких буде спрямовано рішення. Це дозволить, у першу чергу, залучити до розробки проекту нормативного акта більше фахівців, що позитивно вплине на якість рішення, оскільки виникне більше можливостей для одержання збалансованого документу, який враховуватиме інтереси всіх зацікавлених сторін. Надалі представники громадськості легше сприймуть остаточний проект нормативного акта [8].

Після обговорення проекту нормативного акта і внесення до нього усіх суттєвих змін він повинен бути завізований. Подібні положення містяться у Регламентах деяких місцевих рад. Візування тексту проекту здійснюється директорами профільного та Юридичного департаментів. Далі цей проект направляється секретареві міської ради для візування та організації підготовки питань до проекту порядку денного сесії міської ради. На нашу думку, перед тим як ставити візу на проекті нормативного акту працівники юридичного департаменту відповідної ради обов'язково повинні провести його юридичну експертизу. Варто зазначити, що на сьогодні регламенти сільських, селищних, міських рад не містять подібних положень. Ми вважаємо, що запровадження цього кроку є важливим, оскільки правова експертиза полягає в перевірці якості підготовки та обґрунтованості нормативного акта, своєчасності його прийняття, виявлення можливих негативних наслідків дії такого нормативного акта [3]. Євроінтеграційна політика нашої держави вимагає також того, що проект нормативного акта повинен пройти перевірку на його відповідність нормам *acquis communautaire*, а також положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини. Відповідним чином здійснення експертизи сприятиме прийняттю нормативного акта, який слугуватиме на благо громади та прискорить процес його затвердження на сесії ради. Після цього доцільним є розміщення секретарем тексту проекту на офіційному сайті ради. Подібна вимога міститься, наприклад, у Регламенті Дніпропетровської міської ради [9]. У зв'язку з тим, що на сьогодні відсутній юридичний акт, який закріплює процедуру прийняття нормативних актів, то вважаємо необхідним доповнити усі регламенти місцевих рад положенням стосовно проведення обов'язкової правової експертизи проектів нормативних актів. Відповідним чином усі зацікавлені особи зможуть ознайомитися з ним. Таким чином, перша стадія прийняття нормативного акта включає такі обов'язкові етапи як ініціювання акта, підготовка його проекту, його обговорення та внесення змін, проведення його експертизи, візування. Ця стадія завершується подачею проекту акта секретарю місцевої ради для включення його до порядку денного сесії міської ради.

Розгляд та прийняття нормативного акта. На пленарному засіданні рада офіційно розглядає проект нормативного акта та супровідну документацію до нього. Ця процедура супроводжується звичайч такими етапами: 1) доповідь розробників проекту рішення чи ініціаторів внесення пропозиції, запитання доповідачу і відповіді на них; 2) співдоповідь (у разі необхідності), запитання співдоповідачу і відповіді на них; 3) 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; 4) виступи по одному представнику від постійних комісій, які бажають виступити, представників депутатських груп та фракцій; 5) виступи депутатів, що зареєструвались на виступ; 6) оголошення головуючим на пленарному засіданні про припинення обговорення та повідомлення про кількість промовців, які виступили і зареєструвались на виступ; 7) заключне слово доповідача (співдоповідачів); 8) уточнення та оголошення головуючим на пленарному засіданні пропозицій, які надійшли щодо обговорюваного питання і ставитимуться на голосування; 9) виступи з мотивів голосування [10, с. 168]. Під час пленарного засідання обов'язково повинен вестися протокол, в якому будуть зафіксовані усі зауваження та пропозиції до проекту нормативного акта. Після закінчення засідання протокол повинен розміщуватися на сайті сільської, селищної, міської ради. Це сприятиме досягненню більшої прозорості у діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки будь-яка особа зможе ознайомитися зі змістом цього документу та зрозуміти важливість прийняття відповідного нормативного акта або навпаки його недоцільність.

Стадія розгляду та прийняття нормативного акту є найважливішою, оскільки саме на ній нормативний акт або приймається, або направляється розробникам на доопрацювання. У випадку прийняття нормативного акта він повинен бути направлений на державну реєстрацію.

Стадія державної реєстрації нормативного акта. Державна реєстрація нормативного акта полягає у проведенні правової експертизи на відповідність його Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та *acquis communautaire*, антикорупційної експертизи, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, прийнятті рішення про державну реєстрацію цього акта, присвоєнні йому реєстраційного номера та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів [11]. Варто зазначити, що в чинному законодавстві передбачена реєстрація лише тих актів, які прийняті органами виконавчої влади та зачіпають права, свободи і законні інтереси громадян. Проте із положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стає зрозумілим,

що органи місцевого самоврядування уповноважені також на прийняття тих нормативних актів, які мають відношення до прав і свобод громадян та можуть на них впливати. Зазначене переважно стосується рішень виконавчих комітетів місцевих рад про встановлення місцевих податків та зборів. Варто зазначити, що Концепцією адміністративної реформи в Україні передбачено децентралізацію функцій влади на рівень органів місцевого самоврядування [12]. Це означає, що держава готова передавати усе більше повноважень органів виконавчої влади місцевим радам. Подібні кроки зумовляють прийняття рішень, які були у компетенції органів виконавчої влади, органам місцевого самоврядування. Це стосується і тих рішень, які можуть мати негативний вплив на права і свободи громадян. У зв'язку з цим виникає необхідність внесення змін до законодавства щодо проведення державної реєстрації тих нормативних актів органів місцевого самоврядування, які зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті та інші права, свободи й законні інтереси громадян, проголошені й гарантовані Конституцією України, законами України, Європейською Конвенцією про захист прав та основоположних свобод та протоколами до неї.

Стадія оприлюднення. Після того як нормативний акт було зареєстровано, він підлягає обов'язковому оприлюдненню. Саме завдяки цій стадії нормативний акт доводиться до відома осіб та стає обов'язковим для виконання. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування нормативно-го характеру набирають чинності з дня їх офіційного

оприлюднення, якщо органом чи посадовою особою не встановлено пізніший строк введення цих актів у дію [1]. Проте в цьому юридичному акті не зазначено строку оприлюднення прийнятого нормативного акта. Значимо, що оприлюднення інших юридичних актів відбувається протягом 15 днів з дня їх державної реєстрації або підписання. На нашу думку, відповідний строк слід встановити і для нормативних актів органів місцевого самоврядування. Згідно із Законом України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», рішення органів місцевого самоврядування публікуються в офіційних виданнях (відомостях, бюлетенях, збірниках, інформаційних листках тощо) та друкованих засобах масової інформації відповідних органів місцевого самоврядування [13]. Так, наприклад, нормативні акти, які приймаються Харківською міською радою, публікуються в офіційному друкованому виданні Харківської міської ради газеті «Харьковские известия» [14]. Зміни у суспільному житті, які пов'язані із розповсюдженням користування мережею Інтернет, потребують внесення доповнень в законодавство щодо можливості опублікування рішень органів публічної адміністрації, взагалі, та органів місцевого самоврядування, зокрема, на офіційних сайтах цих органів.

Отже, процедура прийняття нормативних актів органами місцевого самоврядування складається із певних стадій, до яких належать ініціювання та підготовка проекту нормативного акта; розгляд та прийняття нормативного акта; реєстрація нормативного акта; оприлюднення нормативного акта.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
2. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Проект Закону про нормативно-правові акти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123.
4. Административный процесс : учебник / А.М. Бандурка, Н.М. Тищенко. – Харьков : Издательство Национального университета внутренних дел, 2001. – 353 с.
5. Кузьменко О. Нормотворче провадження в адміністративному процесі / О. Кузьменко // Юридична Україна. – 2005. – № 12. – С. 15-21.
6. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [Авер'янов В.Б. та ін.] ; за заг. ред. В.Б. Авер'янова ; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – Київ : Юстініан, 2007. – 287 с.
7. Шпак Ю.А. Стадії нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект / Ю.А. Шпак // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. – 2014. – № 801. – С. 103-108.
8. Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування : посібник для муніципальних посадовців [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.arpi.org.ua/doc2/posibnyk.pdf>.
9. Регламент Дніпропетровської міської ради VI скликання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dniprorada.gov.ua/reglament-dnipropetrovskoi-miskoi-radi-vi-sklikannja>.
10. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів : монографія / за ред. Ю.М. Тодики. – Х. : Право, 2009. – 540 с.
11. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF/conv>.
12. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98/page>.
13. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23 вересня 1997 року № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.
14. Регламент Харьковського городского совета 6 созыва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.city.kharkov.ua/ru/dokumentyi/reglament-xarkovskogo-gorodskogo-soveta-6-sozyiva.html>.