

# МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 342.25

**Баймуратов М.О.,**

завідувач кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету, д.ю.н., професор,  
Заслужений діяч науки і техніки України

## **НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ**

*У статті досліджуються проблемні питання становлення нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування України, розглядаються онтологічні та прагматичні питання щодо її обґрунтування та реалізації.*

*В статье исследуются проблемные вопросы становления нормотворческой деятельности органов местного самоуправления в Украине, рассматриваются онтологические и прагматические вопросы ее обоснования и реализации.*

*In the article the problem questions of becoming of normative activity of organs of local self-government are probed in Ukraine, the ontological and pragmatic questions of its ground and realization are examined.*

*Постановка проблеми.* Об'єктивно зростаюча роль місцевого самоврядування у процесах становлення та розвитку правової демократичної державності в Україні вимагає оновлення законодавства про локальну демократію, що обумовлює необхідність становлення правових інститутів, які існували раніше, і які в сучасних умовах одержали нового змісту. Одним із таких інститутів є нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування.

Нормотворчість Рад народних депутатів (представницькі органи влади на місцях у СРСР) та їх виконавчих комітетів активно досліджувалася радянськими правознавцями [1]. Положення і висновки, що містяться в наукових роботах того періоду, засвідчували, що вона здійснювалася у строгих межах телеологічних домінант, потреб та вимог органів державної влади, запозичуючи та рецептуючи основні вимоги, що надавалися до підготовки змістовного наповнення та процесуального супроводження нормативно-правових актів зазначених органів.

Слід зазначити, що вказані вимоги частково можуть бути застосованими в сучасних умовах до нормотворчої діяльності місцевого самоврядування, зокрема його представницьких та виконавчих органів, але лише в деяких організаційних та процесуально-технологічних аспектах. Якісно нові підходи до тлумачення місцевого самоврядування, формування його в якості одного з рівнів публічної влади – публічної самоврядної (муніципальної) влади [2] (див. ст. 5 Конституції України [3]), зумовили зміну парадигми не тільки в діяльності представницьких та

виконавчих органів місцевого самоврядування – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 140 Конституції України), а й у нормотворчій діяльності зазначених органів, зокрема в її змісті та суб'єктно-діяльнісних характеристиках. Однак ці питання часто виникають у публічно-самоврядній практиці і потребують наукового обґрунтування і чіткого правового регулювання.

Тому *метою* статті є дослідження проблемних питань нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування України для їх відповідного виокремлення, акцентуації та можливого вирішення.

*Викладення основного матеріалу.* Недосконалість вітчизняної законодавчої бази з питань нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування України є загально визнаним фактом, більш того, визнається, що саме це негативно впливає на вирішення проблем різних сфер суспільного життя [4].

Дійсно, досягти глибокого розуміння цих проблем можна тільки шляхом наукового пізнання та системного аналізу низки факторів, що мають визначальне значення для становлення та функціонування феномену муніципальної нормотворчої діяльності, муніципальної нормотворчості. Серед них необхідно зазначити такі:

А) теоретичні засади нормотворчої діяльності місцевого самоврядування, зокрема його представницьких та виконавчих органів;

Б) організаційно-правове забезпечення нормотворчої діяльності місцевого самоврядування, зокрема його представницьких та виконавчих органів;

В) технології нормотворчої діяльності представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що кожен з зазначених факторів виступає в якості відповідного критерію щодо нормотворчої діяльності місцевого самоврядування, а на практиці проявляється у вигляді системного комплексу проблем щодо виникнення, легалізації, організації, розвитку, реалізації, легітимації, гарантування, нормотворчого, технологічного, організаційного забезпечення профільної нормотворчої діяльності.

Саме на цій основі є можливим вироблення заходів, які є необхідними для впорядкування нормотворчої діяльності представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування в Україні, її послідовного вдосконалення.

Вже зазначалось, що попри значну увагу вітчизняних правознавців до різних аспектів діяльності місцевого самоврядування, його суб'єктів і органів, у вітчизняній науковій літературі досі бракує розгорнутих досліджень феномена муніципальної нормотворчої діяльності. Уявлення про цей предмет зводяться, як правило, до окремих питань, які пов'язані з правовим статусом представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування. Більш того, пізнання самої муніципальної нормотворчої діяльності здійснюється досить вузько та примітивно – воно обмежується або розглядом переліку правових актів місцевого самоврядування [5], або

вказівкою на те, що прийняття органами місцевого самоврядування правових актів є формою реалізації їх компетенції [6].

Слід зазначити, що відсутність ґрунтовних спеціальних досліджень нормотворчості органів місцевого самоврядування, перш за все, негативно позначається на науці теорії держави та права, в якій фактично не знаходиться місця для хоча б короткої характеристики цього важливого феномена правового життя. Натомість одні автори обмежуються загальною характеристикою нормотворчості місцевих рад як діяльності компетентних органів місцевого самоврядування, змістом якої є встановлення, зміна чи скасування юридичних норм, формування юридичного об'єктивного права [7], інші – уникають характеристики нормотворчості органів місцевого самоврядування, розглядаючи її у сукупності з іншими видами підзаконної нормотворчості [8], [9].

Таким чином залишаються без відповіді принципові питання, що є вельми важливими задля більш-менш глибокого усвідомлення сутності зазначеного явища та виявлення його ознак та властивостей у конкретних умовах існування держави і суспільства. Без цього нормотворчість органів місцевого самоврядування позбавляється чітких орієнтирів, здійснюється стихійно, методом спроб і помилок; непродуктивно витрачаються інтелектуальні, психічні зусилля учасників муніципальних нормотворчих правовідносин, не кажучи вже про негативні соціальні наслідки існування недосконалих нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування [10], причому як в якості проміжного або кінцевого правового результату (продукту) нормотворчої діяльності місцевих рад.

У зазначеному аспекті найбільш важливими та актуальними залишаються такі проблемні питання нормотворчої діяльності представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування як визначення предмета нормативно-правових актів місцевого самоврядування, співвідношення прямої нормотворчості територіальної громади та нормотворчої діяльності представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування.

Крім того, є вкрай важливим не лише знати онтологічні, гносеологічні та аксіологічні, але й праксеологічні, суб'єктно-діяльнісні характеристики нормотворчості місцевих рад, їх представницьких та виконавчих органів, тобто, хто і як творить нормативно-правові акти місцевого самоврядування, чому вони виникають саме у такий, а не інший спосіб, чому саме такі, а не інші правові акти приймаються або не приймаються у певний період.

Звідсіля актуалізується проблематика прогнозування і планування муніципальної нормотворчості, ефективного керування нею на підставі пізнання її властивостей. Слід відмітити, що вирішення цих завдань є можливим лише за умови всебічного наукового обґрунтування концепції нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування та перевірки на можливість практичної реалізації сформульованих в неї положень.

Зазначена проблематика нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування, проявляється у вигляді проблемних питань у процесі практичної організації та реалізації муніципальної правотворчості її суб'єктами та може бути класифікованою на низку факторів об'єктивного та суб'єктивного характеру, вирішення яких може сприяти нормативно-правовому оформленню та легалізації, підвищенню ефективності та якості зазначеної діяльності.

До факторів об'єктивного характеру належать такі:

А) Недосконала нормативна база місцевого самоврядування – це пояснюється досить малим строком функціонування на території України самого інституту місцевого самоврядування, який був фактично легалізований Конституцією України 1996 року. Хоча слід відмітити, що спроби щодо введення зазначеного інституту були зроблені ще в попередніх законодавчих актах – Законі Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 р. [11] та Законі України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 р. [12].

Недосконалість нормативної бази місцевого самоврядування знаходить свій прояв у декількох аспектах: а) відсутність нормативного регулювання у відповідних аспектах здійснення місцевого самоврядування; б) відсутність нормативного регулювання щодо визначення належного правового статусу первинного суб'єкту місцевого самоврядування – територіальної громади; в) відсутність нормативного регулювання щодо визначення належного правового статусу та повноважень посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема сільського, селищного та міського голови; г) відсутність нормативної регламентації відповідних організаційно-правових форм здійснення місцевого самоврядування, зокрема форм здійснення безпосередньої демократії тощо.

Вказані недоліки найбільш ярко проявилися в процесі статутного будівництва органами місцевого самоврядування, коли неможливо було, наприклад, визначити повноваження міського голови. Так, наприклад, робоча група з розробки проекту Статуту територіальної громади міста Одеси, змогла виявити повноваження міського голови тільки шляхом проведення систематичного аналізу профільних положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [13] та відповідного тлумачення та неофіційної нормативізації здійснюваних та можливих організаційних форм діяльності зазначеної посадової особи місцевого самоврядування.

Результатом зазначеної роботи стала поява у зазначеному вище проекті Статуту територіальної громади міста Одеси глави 6 «Одеський міський голова» (ст.ст. 80 – 87) [14]:

*«Глава 6. Одеський міський голова*

*Стаття 80. Статус Одеського міського голови.*

1. Одеський міський голова відповідно до ст. 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є головною посадовою особою територіальної громади міста Одеси.

2. Одеський міський голова обирається жителями міста, які мають право голосу, на термін, визначений законом, шляхом вільних виборів на основі загального, прямого, рівного виборчого права при таємному голосуванні.

3. Міським головою може бути обраний член міської громади, який має право голосу і постійно проживає на території міста. Порядок обрання міського голови визначається чинним законодавством України.

4. Міський голова не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибутки.

5. На міського голову поширюються повноваження та гарантії депутатів місцевих рад, що передбачені Законом України «Про статус депутатів місцевих рад».

6. Повноваження Одеського міського голови починаються з моменту оголошення міською виборчою комісією на пленарному засіданні ради рішення про його обрання і закінчуються у момент вступу на цю посаду іншої обраної відповідно до закону особи.

7. Одеський міський голова після оголошення територіальною виборчою комісією рішення про його обрання на посаду міського голови та визнання його повноважень на пленарному засіданні ради приймає Присягу наступного змісту:

«Я (прізвище, ім'я, по батькові), волею міської громади Одеси обраний міським головою, вступаючи на цю високу посаду, урочисто присягаю на вірність міській громаді. Зобов'язуюся суворо дотримуватися Конституції і законів України, Статуту міської громади, своїми справами піклуватися про благополуччя жителів міста, захищати їх права, свободи і законні інтереси, розвивати місто, захищати і примножувати комунальну власність міської громади, сприяти затвердженню високих моральних і правових принципів міської влади, ролі й авторитету Одеси в країні та за її межами».

8. Якщо вибори міського голови були проведені одночасно з виборами депутатів Одеської міської ради, то він приймає присягу на першому пленарному засіданні новообраної ради після прийняття присяги депутатами.

9. Після прийняття Присяги Одеський міський голова підписує її текст та отримує відзнаки і символи міської влади.

10. Одеський міський голова скликає сесії Одеської міської Ради, головує на їх засіданнях, очолює виконавчий комітет Ради та виконує інші функції згідно зі ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

11. Повноваження Одеського міського голови можуть бути припинені достроково тільки у відповідності до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

12. У разі дострокового припинення повноважень міського голови проводяться позачергові вибори міського голови у порядку, передбаченому законодавством.

13. З моменту ухвалення рішення про дострокове припинення повноважень міського голови, до моменту вступу на посаду новообраного голови, його обов'язки по організації роботи міської ради виконує секретар ради, а по організації роботи виконавчого комітету ради – перший заступник міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради.

Стаття 81. Завдання, функції та повноваження Одеського міського голови.

1. Одеський міський голова є вищою посадовою особою територіальної громади міста Одеси та представляє жителів-членів територіальної громади міста Одеси у взаємовідносинах з органами державної влади і управління, громадськими та міжнародними організаціями.

2. Повноваження Одеського міського голови визначаються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та цим Статутом.

3. При здійсненні наданих повноважень міський голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед міською громадою, відповідальним - перед Одеською міською радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади - є також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

4. Одеський міський голова, крім повноважень, що випливають із виконання ним функцій голови міста обласного значення має й такі, як:

- брати участь у підготовці проектів законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, відповідних програм, що стосуються міста Одеса;

- брати участь у засіданнях Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу при розгляді питань, що стосуються міста Одеса;

- вносити на розгляд Президента України, Кабінету Міністрів України проекти відповідних нормативно-правових актів та інші пропозиції з питань, що стосуються міста Одеса;

- приймати участь у вирішенні питань щодо проведення у місті заходів загальнодержавного та міжнародного характеру;

- приймати участь у вирішенні питань щодо розміщення у місті Одеса державних органів, представництв інших держав та міжнародних організацій, а також у протокольних заходах, що стосуються міста Одеса;

- вносити до відповідних органів виконавчої влади пропозиції щодо передачі до сфери управління Одеської міської ради, передачі або продажу у комунальну власність територіальної громади міста Одеса

підприємств, організацій, установ, їх структурних підрозділів та інших об'єктів, що належать до державної або інших форм власності, а також часток (акцій, паїв), що належать державі в акціонерних товариствах, розташованих на території міста Одеса, якщо вони мають важливе значення для забезпечення виконання містом Одеса своїх функцій як міста обласного значення;

- дає згоду на призначення та звільнення керівників підприємств та міських органів виконавчої влади подвійного підпорядкування;

- погоджує питання щодо створення, перепрофілювання або ліквідації підприємств та організацій загальнодержавного значення, розташованих на території міста Одеса;

- одержує інформацію щодо діяльності всіх підприємств, установ та організацій на території міста, незалежно від їх підпорядкування і форм власності в частині, що стосується життєдіяльності міста Одеса, та впливає на виконання Одесою функцій міста обласного значення.

5. У межах своїх повноважень міський голова видає розпорядження, що є обов'язковими для виконання всіма індивідуальними та колективними суб'єктами права, що знаходяться на території міста Одеси.

*Стаття 82. Обов'язки Одеського міського голови.*

1. Особа, що обрана Одеською територіальною громадою на посаду Одеського міського голови зобов'язана у своїй діяльності надавати пріоритетне значення служінню інтересам міської громади та забезпеченню усім її членам реалізації прав і свобод, які визначено Конституцією України, чинним законодавством України та цим Статутом.

2. Одеський міський голова, крім обов'язків, що впливають із виконання ним функцій голови міста обласного значення та стратегічного центра розвитку Північного Причорномор'я, має й такі, що спрямовані на:

- досягнення ефективної роботи Одеської міської ради, її виконавчого комітету та всіх інших органів, що рада утворює;

- ефективну реалізацію міською громадою форм безпосередньої демократії;

- комплексний розвиток територій, на яких функціонує міська територіальна громада та діє міська публічна влада, їх бюджетне та фінансове забезпечення;

- забезпечення сприятливих умов для мешкання в місті та розвитку особистості, а також реалізації інших прав і свобод членів міської громади.

3. Міський голова регулярно, не рідше одного разу на рік, звітує перед міською громадою про виконання своїх обов'язків.

*Стаття 83. Взаємодія Одеського міського голови із Одеською міською радою.*

1. Одеський міський голова співпрацює з депутатами Одеської міської ради на принципах гласності, законності, колегіальності, поваги,

поєднання місцевих і державних інтересів, та у формах і в спосіб, що визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

2. Взаємодія міського голови з міською радою відбуваються шляхом застосування широкого кола організаційних та організаційно-правових форм співробітництва з депутатським корпусом ради, її постійними комісіями, представниками депутатських фракцій та коаліції депутатських фракцій в міській раді, окремими депутатами.

3. З питань, що торкаються підготовки та скликання сесій Одеської міської Ради, їх порядку денного, підготовки матеріалів до сесій міської ради, головування на їх засіданнях, міський голова здійснює взаємодію з секретарем міської ради та апаратом ради, надає їм відповідні доручення щодо підготовки та надання відповідних матеріалів, проведення відповідної організаційної та інформаційної роботи та здійснює контроль за її виконанням.

4. Міський голова створює належні умови для роботи постійних комісій міської ради, а також тимчасових контрольних комісій міської ради у випадку їх створення. Голови постійних та тимчасових контрольних комісій міської ради систематично інформують міського голову про роботу комісій.

5. Міський голова створює сприятливі умови для здійснення депутатами міської ради своїх депутатських обов'язків, веде особистий прийом депутатів міської ради згідно графіка прийому.

*Стаття 84. Взаємодія Одеського міського голови із коаліцією депутатських фракцій в Одеській міській раді.*

1. Одеський міський голова співпрацює з коаліціями депутатських фракцій для узгодження питань, які виносяться на розгляд Одеської міської ради, як шляхом співбесід з керівниками депутатських фракцій, так і зо всіма депутатами фракцій, які входять до складу коаліції.

2. Для остаточного вирішення питань, які виносяться на розгляд міської ради, започатковується діяльність Погоджувальної ради, яка здійснює свою роботу під головуванням міського голови та у складі голів постійних комісій, керівників депутатських фракцій, та керівників депутатських фракцій, які входять до складу коаліції в міській раді.

3. Міський голова забезпечує необхідні умови для виконання коаліцією депутатських фракцій в Одеській міській раді своїх функцій.

*Стаття 85. Взаємодія Одеського міського голови із виконавчим комітетом Одеської міської ради.*

1. Одеський міський голова співпрацює з виконавчим комітетом Одеської міської ради на принципах гласності, законності, колегіальності, поваги, поєднання місцевих та державних інтересів, у формах та в спосіб, що визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

2. Взаємодія міського голови з виконавчим комітетом міської ради, відбувається шляхом застосування широкого кола організаційних та організаційно-правових форм співробітництва з членами виконавчого



комітету, керівниками управлінь та відділів виконавчого комітету, іншими посадовими та службовими особами.

3. Міський голова подає на розгляд міської ради кількісний та персональний склад виконавчого комітету міської ради для його затвердження, а у разі необхідності – подання, для виведення зі складу членів виконавчого комітету.

4. Міський голова розподіляє обов'язки між членами виконавчого комітету міської ради та контролює їх виконання.

5. Міський голова дає доручення членам виконавчого комітету міської ради та контролює їх виконання.

6. Міський голова створює сприятливі умови для здійснення членами виконавчого комітету міської ради своїх обов'язків.

*Стаття 86. Порядок призупинення Одеським міським головою рішень, що були ухвалені міською радою або її виконавчим комітетом.*

1. Міський голова має право призупинити рішення ради, якщо воно, на його думку, суперечить чинному законодавству або було раніше прийнятим рішенням міської ради.

2. Зауваження міського голови щодо недоцільності прийняття відповідного рішення взагалі або в запропонованій радою формі мають бути обґрунтованими і містити пропозиції щодо змін у рішенні. Ці зауваження мають бути відображені в розпорядженні міського голови, прийнятому в п'ятиденний термін з дня ухвалення рішення міською радою. Зазначені зауваження направляються на повторний розгляд міській раді в двотижневий термін з моменту прийняття нею призупиненого рішення.

3. Прийняте міською радою та призупинене міським головою рішення не набуває чинності, якщо рада не встигне протягом двох тижнів після повернення його міським головою розглянути його повторно і підтримати двома третинами депутатів від загального складу міської ради.

4. У разі, якщо міська рада використає наведений в п. 3 механізм подолання накладеного міським головою вето та підтвердить своє попереднє рішення, міський голова може звернутися до суду.

5. У разі незгоди міського голови з рішенням виконавчого комітету ради він може призупинити дію цього рішення своїм розпорядженням і внести це питання на розгляд міської ради.

6. Якщо рішення виконавчого комітету викликало незгоду і протест (соціальний конфлікт) з боку не менше ніж 500 членів міської громади з мотивів порушення їхніх прав та законних інтересів, про що у виконавчий комітет надійшла відповідна колективна заява (петиція), міський голова своїм розпорядженням зобов'язаний призупинити дію спірного рішення і направляє його в Громадську палату, яка має розглянути це питання та внести відповідну рекомендацію щодо зазначеного рішення протягом 10 днів.

7. У випадку, якщо рекомендації Громадської палати співпадають з позицією протестуючих членів міської громади, міський голова своїм розпорядженням відміняє рішення виконавчого комітету. Перед цим

міський голова може винести спірне питання на загальні збори за місцем мешкання протестуючих.

8. Якщо ж рішення загальних зборів виявляється солідарним із позицією виконавчого комітету, міський голова відмінює своє розпорядження, яким було призупинено дію спірного рішення, або виносить це питання на розгляд чергової або (у залежності від важливості питання) позачергової сесії міської ради, яка ухвалює остаточне рішення.

9. Якщо міська рада за результатами розгляду затвердить попереднє рішення виконавчого комітету, міський голова має право оскаржити його у суді.

*Стаття 87. Порядок проведення щорічних відкритих звітів міського голови перед міською громадою та зустрічей міського голови з жителями міста.*

1. Звіт міського голови, що відповідно до чинного законодавства здійснюється не менше одного разу на рік, проводиться шляхом організації відкритої зустрічі з членами міської громади, на якій він звітує про хід виконання своїх обов'язків.

2. Зустрічі міського голови з жителями міста проводиться шляхом організації відкритих зустрічей по мірі необхідності, однак не менше одного разу на рік, на яких він звітує про хід виконання міських програм, наказів виборців, відповідає на запитання.

3. Порядок підготовки і проведення щорічних відкритих звітів міського голови перед міською громадою та зустрічей міського голови з жителями міста визначається міською радою та доводиться до відома жителів міста.

4. Інформація про проведення щорічних відкритих звітів міського голови перед міською громадою та зустрічей міського голови з жителями міста оприлюднюється не пізніше, ніж за місяць до їх проведення. Апарат міської ради та її виконавчих органів забезпечує можливість подання жителями міста письмових запитань та пропозицій до звіту міського голови та його зустрічей з жителями міста.

5. Хід щорічних відкритих звітів міського голови перед міською громадою та зустрічей міського голови з жителями міста транслюється у прямому ефірі по радіо та каналам міського телебачення, інформація про проведення звіту та зустрічей широко висвітлюється у ЗМІ».

У контексті недосконалості законодавства України про місцеве самоврядування слід навести приклад відсутності у профільному законі про місцеве самоврядування поняття нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування. Разом з тим, на рівні статутної нормотворчості таке визначення вже має місце. Так, у проекті Статуту територіальної громади міста Одеси зазначається:

*Стаття 76. Нормотворча діяльність Одеської міської ради.*

1. Міська рада здійснює нормотворчу діяльність для регулювання правовідносин у сфері місцевого самоврядування.

2. *Право нормотворчої ініціативи в міській раді належить депутатам ради, депутатським комісіям, фракціям, міському голові, виконавчому комітету, загальним зборам, а також групі членів міської громади, що мають право голосу, які підписали відповідну петицію у порядку місцевої ініціативи.*

3. *Нормотворча ініціатива реалізується шляхом внесення в міську раду проекту нормативно-правового акту міської громади або рішення міської ради.*

4. *Міська рада приймає нормативно-правові акти у вигляді рішень, які є обов'язковими для виконання усіма суб'єктами, що знаходяться на території міста.*

5. *Термін, протягом якого міський голова підписує прийняті рішення міської ради, не перевищує п'яти днів з моменту їхнього прийняття сесією. У разі відмови підписати прийняте рішення через незгоду з порушенням процедури або з інших мотивів, що ставлять під сумнів легітимність цього рішення, міський голова зобов'язаний у п'ятиденний термін внести його на повторний розгляд відповідної ради з обґрунтуванням своїх зауважень. Рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути рішення. Якщо міська рада відхилила зауваження міського голови і підтвердила попереднє рішення двома третинами депутатів від загального складу ради, воно набирає чинності.*

6. *Відповідальність міського голови за невчасне підписання рішень міської ради або за відмову підписувати їх по довільних мотивах встановлюється Регламентом ради і Положенням про комісії мандатну, з питань депутатської діяльності та депутатської етики.*

7. *Рішення міської ради належним чином оформляються, реєструються, публікуються і зберігаються.*

8. *Рішення міської ради повинні бути доступними для ознайомлення депутатів і членів міської громади.*

9. *Порядок підготовки, проходження, ухвалення, зберігання рішень міської ради, забезпечення режиму доступу до них визначається Регламентом ради».*

Вважаємо, що такий підхід буде активно сприяти подальшій нормативізації нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування.

Б) Суперечливість компетенційної бази місцевого самоврядування.

Багато фахівців науки адміністративного права твердять про те, що місцеве самоврядування та його органи не мають самостійної компетенції, як це має місце з органами держави, що наділені власними повноваженнями, а тільки є наділеними відповідними цільовими повноваженнями для реалізації питань місцевого значення. Такий підхід є вкрай непродуктивним, та таким що негативно впливає на становлення, інституціоналізацію та розвиток компетенційної бази місцевого самоврядування та його органів та об'єктивно гальмує розвиток їх нормотворчої діяльності.

Аргументами на користь наявності у органів місцевого самоврядування власної компетенції є положення ч. 2 ст. 5 Конституції України, згідно яким «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування».

Таким чином, у процесі конституювання, структурування і інституціоналізації місцевого самоврядування виникає ряд проблем, пов'язаних не стільки із структурно-функціональними його характеристиками, скільки з концептуально-атрибутивними параметрами його становлення, ординарної діяльності і перспективного розвитку. Звідси виникає концепція публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні, процес реалізації якої є обтяжливим з різних аспектів, серед яких слід зазначити такі: а) ще недавно в історичній ретроспективі Україна була частиною великої тоталітарної держави; б) відносини влади в радянському, в тому числі й українському суспільстві та політикумі завжди мали первинне значення та відігравали фетишистську роль; в) значення багатоаспектного та багаторівневого феномену публічної влади було припущено і в конституційній доктрині радянської держави розглядалась та досліджувалась тільки державна влада, що здійснювалась на всіх шаблях соціуму та держави.

Таким чином, на нашу думку, тільки подолання зазначених стереотипів та недоліків, дає змогу методологічно обґрунтувати публічну самоврядну (муніципальну) владу, яка володіє власною компетенцією.

Розглядаючи публічну самоврядну владу, насамперед, у семантичному аспекті, варто звернути увагу на досить примітне висловлення О.Я. Сливи, який відзначав, що «місцеве самоврядування це влада, і інших питань немає. З недавньої історії ми прекрасно знаємо, що таке моноліт державної влади. Це недемократична державна влада. Звідси впливає проблема влади муніципальної. А що загального в державної і муніципальної влади? Увесь світ відповів на це питання. Разом вони є публічна влада і все» [15].

Варто вказати, що з цього висловлення впливає ряд висновків, що мають важливі методологічні та кваліфікуючі характеристики як для самої публічної самоврядної влади, так й для процесів її становлення та розвитку: по-перше, така влада, без сумніву, є публічною; по-друге, вона відрізняється від публічної державної влади істотними демократичними властивостями; по-третє, вона є муніципальною владою; по-четверте, якщо вона є владою, то вона володіє власними повноваженнями, тобто компетенцією, одним з важливих елементів котрої є нормотворча діяльність.

Щодо першого положення про приналежність самоврядної влади до влади публічної, дійсно, сумнівів не виникає. У цьому відношенні варто звернути увагу на досить складний механізм взаємодії державної і самоврядної форм публічної влади:

а) самоврядна влада функціонує на території держави, система органів якої здійснює публічну державну владу. Звідси, у питаннях генезису, конституювання і легалізації самоврядної влади вирішальна роль належить владі державній;

б) у питанні зміцнення і стабілізації, підвищення дієвості й ефективності державної влади, важлива роль приділяється владі самоврядній. Остання «розвантажує» державну владу, забираючи в неї солідний фрагмент соціально-економічних питань і проблем, що торкаються істотних інтересів жителів відповідних територій держави, роблячи її більш продуктивною в терміновому і просторовому аспектах. У той же час самоврядна влада істотно підвищує громадянську активність цих жителів, сприяє посиленню процесів її самопрояву за допомогою самоврядування локальними справами, які мають колективне значення, нарешті, позитивно впливає на формування конкретної особистості. У процесі цього, органи місцевого самоврядування здійснюють нормотворчу діяльність задля вирішення питань місцевого значення.

Звідси – самоврядна влада породжена і «виходить» від влади державної, існує при її позитивному протекціонізмі, і, у свою чергу, зміцнює, стабілізує владу державну, підвищуючи її управлінську ефективність, за допомогою вирішення істотного комплексу соціальних питань, що виникають на локальному рівні державного управління. Така симбіотична взаємодія є дуже примітною. Разом з тим, як правильно відзначає Е.В. Мірошніченко, «симбіоз цих двох засад аж ніяк не ставить знак тотожності між самоврядуванням і державою, не розчиняє перше в другому і не розглядає місцеве самоврядування як феномен, що протистоїть державності» [16]. Звідсіля, органи місцевого самоврядування повинні здійснювати нормотворчу діяльність в межах визначених державою соціальних сферах (предмети відання, як елемент компетенції) та повноважень (як елемент компетенції).

Положення про високий демократичний потенціал самоврядної влади підтверджується конституюванням і функціонуванням її спеціального суб'єкта – територіальної громади. У цьому відношенні слід зазначити, що в науковій літературі дискутується питання про те, чи є місцеве самоврядування, а, отже, і здійснення публічної самоврядної влади, проявом народовладдя? Нам представляється, що це питання має принципове значення не тільки для визначення природи публічної самоврядної влади, але й становлення суб'єктно-об'єктної і структурно-функціональної її характеристик. Дійсно, якщо розглядати місцеве самоврядування як одну з форм народовладдя, то як наслідок впливає висновок, відповідно до якого суб'єктом місцевого самоврядування є безпосередньо народ, тобто «громадяни України всіх національностей» (Преамбула Конституції України), що, у свою чергу, суперечить ст. 140 Конституції України, що визначає місцеве самоврядування як «право територіальної громади», а також ст.ст. 1, 2 Закону України від 21 травня

1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні», що визначають первинним суб'єктом місцевого самоврядування територіальну громаду, тобто «жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, чи добровільне об'єднання жителів декількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр». Крім того, висновок про те, що на локальному рівні члени територіальної громади виступають і функціонують, насамперед, як жителі відповідної території, відповідної територіальної одиниці, а не як громадяни України [17], логічно підтверджує неправильність такого підходу.

Звідси, варто визнати конструктивним і підтримати висновок А.Р. Крусян про помилковість ототожнення термінів «народовладдя» і «місьцеве самоврядування», «народне» і «місьцеве» самоврядування. Ці явища розрізняються, насамперед, по суб'єктній ознаці. Суб'єктом народного самоврядування є народ, що має суверенітет, є єдиним джерелом влади. Суб'єкт місцевого самоврядування - територіальна громада, що на місцевому рівні здійснює гарантовану державою самоврядну діяльність [18].

Територіальна громада не має суверенітет, ця якість належить винятково народу. У даному випадку «суверенні права держави трансформуються в самоврядні повноваження територіальних колективів». Тому суб'єктом місцевого самоврядування повинен визнаватися не сам народ України, а власне територіальна громада, що, на думку М.П. Орзіх, виступає як «нормативно-правова модель самоорганізації населення з відповідними організаційними (управлінськими) структурами, здатними виражати, реалізовувати і захищати територіальний інтерес у якості права і законного інтересу місцевого самоврядування» [19].

Висновок про те, що публічна самоврядна влада є владою муніципальної, повинний сприйматися насамперед у широкому розумінні самоврядної влади, а також з урахуванням історичних традицій. Слід зазначити, що хоча багато вчених-конституціоналістів ототожнюють ці поняття, у вітчизняній нормативно-правовій лексиці це ще не одержало свого закріплення. Так, Ю.М. Тодика відзначав, що «в основі моделі місцевого самоврядування, яка реалізована в Україні, знаходиться теорія, що розглядає первинні громади як самостійне джерело публічної недержавної (муніципальної) влади» [20]. Становить інтерес думка Н.І. Рудої, яка, характеризуючи особливий суб'єкт муніципальної влади, писала, що «віднесення територіальної громади – жителів сіл, селищ і міст – до основного суб'єкта вказує на те, що в нашому суспільстві самоврядування здобуває риси самоорганізованої публічної влади і самоздійснюваного управління на місцях» [21]. Здається, що ця позиція є трансформацією підходу Ю.О. Тихомирова, який, досліджуючи самоврядування в широкому аспекті, вважає, що в наш час «самоврядування здобуває властивостей самоорганізованої публічної

влади і самоздійснюваного управління» [22]. Думаємо, що інтерпретація такої тенденції на локальний рівень додає їй не тільки прагматичний, але і методологічний характер, фіксуючи істотні риси, що конституують та рефлексують структурно-функціональні модифікації в характері і структурі самої публічної влади, яка має право на власні предмети відання та компетенційні повноваження.

Автори першого в Україні підручника «Муніципальне право України», серед яких В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов, обґрунтовуючи назву книги, відзначали, що муніципальне право належить до публічного права, тому що це стосується насамперед і головним чином самостійного інституту публічної влади (читай – муніципальної – авт.) – безпосередньої і представницької (локальної) влади (демократії) [23]. На особливий характер публічної влади територіальної громади звертав увагу в Звертанні до читачів цієї праці і перший Президент Асоціації міст України, Київський міський голова О.Омельченко, відзначаючи, що остання бере на себе весь тягар вирішення міських проблем щодо управління і використання суспільних об'єктів з метою задоволення загальних потреб жителів міста, указуючи, що ще з часів Стародавнього Рима, міське управління традиційне називали муніципальним [24].

Таким чином, компетенція органів місцевого самоврядування існує та здійснюється у відповідності до Конституції України та законів України. Однак негативними ознаками такої компетенції, особливо у аспекті становлення самостійної нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування є:

а) її дублюючий характер – тобто вона є практично ідентичною з повноваженнями органів виконавчої влади на місцях – органами місцевого управління;

б) існує велика імовірність виникнення «конкуруючої» компетенції між органами місцевого самоврядування та органами місцевого управління, результатом якого є «подвійне» або «потрійне», у залежності від рівня самоврядування, врегулювання однакових питань, що входять до компетенції зазначених суб'єктів та виникнення апріорної колізійності такого врегулювання;

в) розпорошення компетенційних повноважень органів місцевого самоврядування по великій кількості законодавчих та інших нормативно-правових актів України, які часто-густо суперечать один одному, що спричиняє об'єктивні труднощі при їх застосуванні, особливо в процесі нормотворчої діяльності;

г) відсутність належного забезпечення компетенційних повноважень органів місцевого самоврядування належною та достатньою матеріально-фінансовою базою, що робить багато з них в процесі нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування та в практичній реалізації, апріорі нездійсненими;

г') наявність в компетенційних повноваженнях органів місцевого самоврядування великої кількості делегованих повноважень органів

виконавчої влади (п. 3 ст. 143 Конституції України), з питань здійснення яких, органи місцевого самоврядування є підконтрольними органам виконавчої влади (п. 4 ст. 143 Конституції України) – органи місцевого самоврядування реалізують нормотворчу діяльність наосліп, без впевненості в належному фінансуванні державою заходів, що передбачаються у прийнятих актах локальної нормотворчості;

д) такий же стан має місце відносно прийняття актів локальної нормотворчості щодо реалізації рішень влади (ч. 3 ст. 142 Конституції України), витрати на які вже потім компенсуються державою.

Крім того, існує велика проблема відносно компетенційних повноважень органів місцевого самоврядування, в тому числі й у сфері нормотворчої діяльності, що відноситься до:

В) об'єктного складу місцевого самоврядування.

У відповідності до п. 1 ст. 140 Конституції України основним об'єктом місцевого самоврядування виступають питання місцевого значення. Однак дефінітивного визначення «питань місцевого значення» не містить ні один з законодавчих актів, що регламентує місцеве самоврядування в Україні. Таке визначення можливо запозичити лише на доктринальному рівні, де зазначені питання розглядаються в якості питань, «від вирішення яких залежить стабільне функціонування територіальної громади та її членів» [25].

Виходячи з того, що кількість таких питань може бути необмеженою, суб'єкту нормотворчої діяльності, в тому числі й органам місцевого самоврядування необхідно:

а) враховувати фізичну та матеріально-фінансову можливість «охопити» зазначені питання та вирішити їх саме на локальному рівні управління в межах місцевого самоврядування;

б) реально оцінювати організаційні та організаційно-правові можливості врегулювання, практичної реалізації та контролю за виконанням зазначених питань.

Часто-густо нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування базується на їх бажанні вирішити конкретне питання, що стосується поліпшення життєвого рівня членів територіальних громад, без врахування матеріальних, фінансових або організаційних ресурсів.

В указанному випадку, ми вважаємо продуктивним такий підхід, який методологічно та гносеологічно розглядає місцеве самоврядування з позицій саме децентралізації, процес якої є прикладом виділення з масиву державних повноважень кола відповідних прав, що передаються саме державою на локальний рівень управління де функціонує відповідний соціум. Вважаємо, що саме здійснення діючої політики децентралізації є основною умовою становлення ефективної системи місцевого самоврядування і, природно, його компетенції та кола питань місцевого значення.

По суті, місцеве самоврядування та його нормотворча діяльність – є найефективнішим організаційним і організаційно-правовим способом і



засобом, алгоритмом децентралізації державної влади на місцевий рівень. Звідси розгляд такого способу організації влади в державі, як децентралізація, допоможе не тільки відрізнити його від інших форм державного управління (централізація, деконцентрація, деволюція), але й побачити гносеологічні корені компетенції місцевого самоврядування та його органів.

Більш того, він допоможе розмежувати питання місцевого значення та компетенційні повноваження органів місцевого самоврядування по його рівнях /локальний (сільський, селищний), міський, субрегіональний (районний рівень), регіональний (обласний рівень)/, що додасть у нормотворчу діяльність органів місцевого самоврядування ознаки оптимальності та реальної можливості.

Важливе значення у виникненні проблемних питань нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування відіграють суб'єктивні фактори, що детермінують та обґрунтовують таку діяльність. Серед них слід навести такі:

а) низький рівень загальної правової та нормотворчої культури депутатського корпусу та посадових осіб місцевого самоврядування;

б) політична та функціональна неготовність правлячої та місцевої еліти до сприйняття нових відносин у системі координат «суспільство – держава – громадянин»;

в) фактична відсутність у правлячої та місцевої еліти навичок з організації діяльності органів публічної влади в умовах демократизації суспільного та державного життя;

г) невміння організувати та здійснювати роботу в умовах фактичної незалежності, але у рамках встановленої законом компетенції.

Перелік таких факторів може бути продовженим й у профільному контексті стосовно організації та реалізації нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування. До них, зокрема, слід віднести такі:

а) повна відсутність спеціалістів з нормопроектної діяльності в органах місцевого самоврядування;

б) низький рівень володіння нормотворчою технікою випускників ВНЗ юридичного профілю, що йдуть на службу в органи місцевого самоврядування;

в) низький рівень організаційної підготовки муніципальних службовців відділів та управлінь представницьких (апарат ради) та виконавчих органів місцевого самоврядування щодо нормопроектної та нормотворчої діяльності;

г) низький рівень фахової підготовки юридичних служб органів місцевого самоврядування, що здійснюють юридичну експертизу проектів нормативно-правових актів;

г') недостатній рівень підготовки депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування в сфері локальної нормотворчої діяльності.

Вказані проблемні питання є основною причиною прийняття нормативно-правових актів: а) з метою лобіювання інтересів відповідних

осіб та груп; б) що прийнято за межами компетенції органів місцевого самоврядування або в контексті «конкуруючої» компетенції; в) дефектного характеру відносно об'єктного і суб'єктного складу (прийнятого неналежними суб'єктами), підміни телеологічних домінант прийнятого рішення; г) з помилковим тлумаченням матеріальних правових норм; г') прийнятих у спосіб, що порушує процесуальний порядок та процедуру прийняття нормативно-правового акту; д) з порушенням їх формально-архітектонічного комплексу тощо.

*Висновки.* Вирішення зазначених вище проблемних питань є важливим завданням сьогодення та майбутнього, вони повинні бути акцентуєваними, рефлексованими та визначеними в якості нагальних питань муніципальної реформи в Україні, без вирішення яких не може бути реального та повноцінного місцевого самоврядування.

***Використані джерела:***

1. Див.: Акуев Н.И. Правовые акты областных Советов депутатов трудящихся и их исполнительных комитетов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 /Академия наук КазССР. – Алма-Ата, 1974. – 18 с.; Вальденберг Я.С. Акты местных советов депутатов трудящихся и их исполкомов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук /Моск. госуд. ун-т им. М.В. Ломоносова, юрид. факультет. – М., 1955. – 16 с.; Векшина И.А. Нормативно-правовые акты городских Советов народных депутатов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 /Ленинградский госуд. ун-т им. А.А. Жданова, юрид. Факультет. – Л. – 1987. – 17 с.; Воронов Н.П. Нормотворческая деятельность местных Советов депутатов трудящихся: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 /Харьк. юрид. ин-т. – Харьков, 1970. – 24 с.; Дрейшев Б.В. Правотворческая деятельность городских советов и их исполнительных комитетов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 /Ленинград. госуд. ун-т им. А.А. Жданова, юрид. факультет. – Л., 1966. – 16 с.; 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. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Всесоюзный юрид. заочный ин-т. – М., 1988. – 27 с.; Ралдугин Н.В. Нормотворческая деятельность областных Советов депутатов трудящихся: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.02 /Моск. госуд. ун-т им. М.В. Ломоносова, юрид. факультет. – М., 1975. – 24 с.
2. Див.: Баймуратов М.А., Григорьев В.А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине. – О.: Юрид. літ., 2003.
3. Конституція України 1996 р. // Відомості Верховної ради України. – 1996. - № 30. – Ст. 141.
4. Див.: Барський В.Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: Дис...канд. юрид. наук: 12.00.02 /Одеська націон. юрид. академія. – Одеса, 1996. – С. 3.
5. Свирский Б.М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине: Учеб. пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков: ЭСПАДА. – 2004. – С. 239.
6. Лазор О.Д. Основи місцевого самоврядування: Навч. посібник. 3-є вид., доп. і перероб. – К.: Центр навч. літератури, 2003. – 432 с.
7. Сухонос В.В. Теорія держави і права: Навч. посібник. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2005. – С. 383.
8. Кельман М.С., Мурашин О.Г., Хома Н.М. Загальна теорія держави та права: Підручник. – Львів: Новий Світ – 2003. – С. 363.

9. Рабинович П.М. Основи загальної теорії права та держави: Навч. посібник. – 5-е вид. зі зм. – Одеса: Юрид. л-ра, 2002. – С. 106.
10. Барський В.Р. Вказ. праця. – С. 4.
11. Відомості Верховної Ради УРСР. - 1991. - № 2. – Ст. 5.
12. Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 28. - Ст. 387.
13. Відомості Верховної Ради України. – 1997. - № 24. - Ст.170.
14. Див.: Статут територіальної громади міста Одеси: проект, підготовлений робочою групою – щодо визначення переможця – наукової установи з розробки Статуту територіальної громади міста Одеси; керів. групи д.ю.н., проф. М.О. Баймуратов // Законодавство України про місцеве самоврядування: Збірник нормативно-правових актів. – Харків: Одіссей, 2010. – С. 333 – 454.
15. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации («Круглый стол» в Институте государства и права РАН)// Государство и право. – 1997. - № 5. – С. 25.
16. Мирошниченко Е.В. Местное самоуправление в России. Теория и практика / Е. В. Мирошниченко // Государство и право. -1993.- № 6. - С.142.
17. Баймуратов М.А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины / М. А. Баймуратов// Дисс... док-ра юрид. наук. – Одесса, 1996. – С. 47.
18. Крусян А.Р. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине / А. Р. Крусян // Дисс... канд. юрид. наук. - Одесса, 1999. – С. 18.
19. Орзих М.Ф. Интерес в системе местного самоуправления / М. Ф. Орзих // Аппарат государственного управления: интерес и деятельность.- К.: Наукова думка, 1993.- С. 93.
20. Тодыка Ю.Н. Основы конституционного строя Украины / Ю. Н. Тодыка. - Х.: Факт, 1999. - С. 80.
21. Руда Н.І. Право громадян на здійснення місцевого самоврядування: теоретичні аспекти / Н. І. Руда// Держава і право. – Вип.7. – К.: ІДП НАН України, 2000. – С. 183.
22. Див.: Тихомиров Ю.А. Публичное право / Ю. А. Тихомиров. - М.: Из-во БЕК, 1995. - С. 116.
23. Муніципальне право України: Підручник /В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін./За ред. В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 5.
24. Там само. – С. 3.
25. Див.: Баймуратов М.А., Буряк Т.М. Объектный состав публичной самоуправленческой (муниципальной) власти: телеологические установки, идентификация, конституционно-правовая регламентация. – М.: ТрансЛит, Сумы: «Університетська книга», 2007. – С. 49.

*Рецензент: д.ю.н., професор, академік АПрН України, Луць В.В.*