

УДК 352.07(477)

В. В. КОВАЛЕНКО,*здобувач**Харківського національного університету внутрішніх справ*

ЮРИДИЧНА СЛУЖБА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТ ПІДЗАКОННОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ

Досліджено стадії нормотворчого процесу в діяльності юридичної служби органів місцевого самоврядування, сформульовано пропозиції, спрямовані на вдосконалення чинного законодавства.

Розбудова української державності за принципами демократії об'єктивно викликала переосмислення місця й ролі місцевого самоврядування у системі громадянського суспільства, пошук найкращого варіанту моделі організації публічної влади, яка б цілком відповідала сучасним світовим і європейським стандартам, була спрямована на забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини.

Основне навантаження з контролю, організації та методичного забезпечення відносин за участю органів місцевого самоврядування покладається на юридичну службу органів місцевого самоврядування. За відсутності у структурі органу місцевого самоврядування юриста чи юридичної служби ефективне використання правових форм стає проблематичним, оскільки застосування будь-яких правових форм потребує спеціальної правової підготовки.

Слід зазначити, що основним завданням юридичної служби органу місцевого самоврядування є організація правової роботи, спрямованої на правильне застосування, неухильне додержання та запобігання порушенням вимог актів законодавства та правових актів органів місцевого самоврядування їх посадовими (службовими) особами під час виконання покладених на них завдань і функціональних обов'язків, а також представлення інтересів органу виконавчої влади, підприємства в судах.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко визначає коло суб'єктів локальної нормотворчості у системі місцевого самоврядування, процедуру розроблення, прийняття, санкціонування, набуття чинності, внесення змін до таких актів.

Законодавець чітко визначив форми локальних нормативно-правових актів системи місцевого самоврядування. Так, ст. 144 Конституції України встановлює, що органи місцевого самоврядування (ради та їх виконавчі органи) в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення. Окрім того, рішення також

приймаються територіальною громадою на місцевому референдумі (ст. 1 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» [1]). Що стосується сільських, селищних, міських голів, то вони згідно з п. 8 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] видають розпорядження.

Відповідно до п. 10 Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 р. № 1040, юридична служба органу місцевого самоврядування розробляє та бере участь у розробленні проектів нормативно-правових актів з питань, що належать до компетенції органу, тобто є основним суб'єктом нормотворчих процедур [3].

Реалізуючи адміністративно-нормотворчі процедури, органи місцевого самоврядування здійснюють правове регулювання відносин у межах своїх повноважень (порядок управління і розпорядження комунальною власністю, місцевими фінансами, регулювання земельних відносин, забудови території, використання природних об'єктів місцевого значення тощо), приймають нормативні акти локального характеру щодо реалізації прав, свобод та законних інтересів членів територіальної громади [4, с. 9].

Бурхливий розвиток підзаконної нормотворчості, з одного боку, дозволяє оперативно вирішити питання унормування різного роду ситуацій у суспільному житті, а з іншого – призводить до численних колізій, суперечностей приписів підзаконних актів із нормами актів вищої юридичної сили – законів. Це пояснюється, на нашу думку, кількома чинниками: 1) відсутністю законодавчого закріплення визначення «нормативно-правовий акт»; 2) великою кількістю правових актів, але при цьому відсутністю базового закону (Закону України «Про нормативно-правові акти» або «Про акти органів публічної адміністрації» тощо); 3) відсутністю теоретично обґрунтованої

форми правозастосовного акта; 4) низькою якістю більшості правових актів. Саме тому не викликає жодного сумніву нагальна необхідність прийняття закону, який би закріпив єдине, обов'язкове для всіх суб'єктів нормотворчої діяльності визначення нормативно-правового акта і його суттєвих ознак.

Законодавча невизначеність змісту загального терміна «нормативно-правовий акт» обумовила неодноразові спроби прийняти закон «Про нормативно-правові акти». Відповідні проекти були зареєстровані у Верховній Раді України починаючи з 2001 р. – проект закону № 0923, у 2007 р. – законопроект № 2577, а у 2008 р. – два законопроекти – № 1343 та 1343-1. Зокрема, у проекті закону № 1343 було надано таке визначення: «нормативно-правовий акт – офіційний правовий документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом у визначеній формі і за встановленою процедурою, який регулює суспільні відносини і містить норми права».

На нашу думку, законодавче закріплення поняття нормативно-правового акта має важливе значення не лише для теорії права, а й для публічного управління як найважливішого виду повсякденної діяльності органів місцевого самоврядування. Воно повинно стати фундаментом для подальшого розроблення та законодавчого закріплення таких понять, як нормативний адміністративний акт органу публічної адміністрації, індивідуальний адміністративний акт органу публічної адміністрації, а також удосконалення і належного правового забезпечення процедури прийняття адміністративних актів.

Сьогодні питання процедури прийняття правових актів органами місцевого самоврядування залишається проблемним. З одного боку, чинне законодавство не містить законодавчого акта, який би регламентував хоча б основні положення (процедури) правотворчого процесу, загальні для всієї системи органів публічної адміністрації, з іншого – самі органи публічної влади доволі часто самостійно встановлюють для себе правила розроблення й прийняття адміністративних актів.

На наш погляд, ситуація, за якої органи публічної адміністрації здатні самостійно встановлювати порядок прийняття власних адміністративних актів, як нормативних, так і індивідуальних, шкодить не лише режиму законності в державі, але й законним правам і свободам громадян, порушує систему стримувань та противаг. Виписуючи власні правила розроблення та прийняття адміністративних

актів, органи публічної адміністрації намагаються їх максимально спростити.

З огляду на зазначене вбачається доцільним розробити і прийняти законодавчий акт, що дозволяло б встановити чітку, виважену, науково обґрунтовану, ефективну та єдину для всієї системи органів публічної адміністрації, у тому числі органів місцевого самоврядування, процедурну модель розроблення та прийняття адміністративних актів. Вказаний акт має не лише закріпити певні вимоги, що ставляться до актів органів місцевого самоврядування, обов'язкові стадії розроблення та їх прийняття, а й якомога докладніше врегулювати всі етапи стадій, наповнивши їх конкретним змістом. На нашу думку, таким актом має бути Кодекс нормотворчих процедур України.

Вирішення перелічених питань, безумовно, має важливе значення для вдосконалення нормотворчого процесу юридичної служби органів місцевого самоврядування, однак проблематика правотворчості має більш глибинний характер. З огляду на це потрібно не лише вдосконалити процедуру розроблення й прийняття адміністративних актів юридичною службою органами місцевого самоврядування, закріпивши її на рівні закону, але й підвищити питому вагу законів у регулюванні всіх процесів, що відбуваються у сфері публічної влади, законодавчо обмежувати право органів публічної адміністрації видавати загальнообов'язкові нормативні акти, що стосуються прав і свобод громадян.

У науковій літературі існують різноманітні погляди на те, які стадії нормотворчого процесу слід виділяти. Так, Ю. А. Тихомиров виокремлює наступні стадії: 1) вивчення, аналіз суспільних явищ і процесів, виявлення потреби у правовій регламентації; 2) визначення виду органів, суб'єктів, правомочних прийняти правові рішення, та виду правового акта; 3) прийняття рішення про підготовку правового акта; 4) розроблення концепції, ідеї, аналізу майбутнього акта; 5) підготовка проекту правового акта – розробником, робочою групою, органом; 6) попередній розгляд проекту акта; 7) суспільне обговорення проекту; 8) офіційний розгляд проекту акта відповідним органом із додержанням необхідних процедур; 9) прийняття правового акта, його оформлення, підписання, видання, набрання чинності [5, с. 161–162].

Д. Н. Бахрах виокремлює три стадії нормотворчого процесу: 1) стадія підготовки акта; 2) стадія прийняття рішення; 3) стадія доведення акта до відома виконавців та заінтересованих осіб [6, с. 167–168].

Аналогічні стадії прийняття правових актів управління наведено у підручнику «Адміністративне право України», підготовленому авторським колективом [7, с. 287–288]. При цьому кожна з названих стадій включає до свого складу декілька процедур. Так, стадія підготовки акта складається з: 1) процедури правової ініціативи, що передбачає прийняття акта в разі, якщо існують необхідні юридичні та фактичні підстави, коли в ньому є об'єктивна необхідність; 2) процедури аналізу ситуації і варіантів правового впливу, що передбачає з'ясування фактичного стану справ та можливих варіантів вирішення питань, які виникли; 3) процедури підготовки проекту акта, що передбачає складення тексту акта відповідно до вимог щодо його оформлення.

Стадія прийняття рішення включає наступні процедури: 1) можливе обговорення та обов'язкове голосування в колегіальних органах; 2) внесення змін до проекту (у разі потреби); 3) оформлення рішення, що передбачає остаточне редагування проекту акта, його підписання та присвоєння акту порядкового номера. Остання стадія – доведення акта до відома виконавців та зацікавлених осіб – може включати наступні процедури: 1) персональне ознайомлення; 2) опублікування в засобах масової інформації, у спеціальних виданнях; 3) окремі неофіційні засоби оприлюднення (наприклад, вивішування текстів документів у громадських місцях).

Окремі вчені вважають, що існують п'ять стадій нормотворчого процесу: 1) встановлення необхідності видання такого акта; 2) підготовка проекту; 3) внесення проекту акта на розгляд компетентного органу управління; 4) обговорення проекту і прийняття рішення щодо проекту; 5) оприлюднення прийнятого акта [8, с. 359].

Немає однастайності у визначенні кількості стадій нормотворчого процесу й серед суб'єктів, що виступають з ініціативою його законодавчого врегулювання. Так, одні автори говорять про стадії: 1) планування нормотворчої діяльності; 2) нормотворчої ініціативи і підготовки проекту нормативно-правового акта; 3) експертизи проекту нормативно-правового акта; 4) внесення проекту нормативно-правового акта суб'єкту нормотворення; 5) розгляду проекту нормативно-правового акта, 6) прийняття (видання) нормативно-правового акта; 7) набрання чинності нормативно-правовим актом; 8) введення нормативно-правового акта у дію.

Позиція інших авторів полягає в тому, що нормотворчий процес складається з п'яти стадій: а) нормотворчої ініціативи і підготовки проекту нормативного акта; б) внесення проекту нормативного акта суб'єкту нормотворення; в) розгляду та обговорення проекту нормативного акта; г) прийняття нормативного акта; д) введення нормативного акта в дію.

Таким чином, говорячи про стадійність процедури з прийняття адміністративних актів, зазначимо, що є певні загальні стадії, які характеризують відповідне провадження, але їх перелік і змістове наповнення може змінюватися залежно від того, який акт приймається у конкретному випадку юридичною службою органу місцевого самоврядування.

Дослідивши наукові роботи, присвячені питанням нормотворчого процесу, провівши аналіз існуючої практики прийняття органами публічної адміністрації адміністративних актів, а також положень, закріплених у підзаконних актах, що регламентують нормотворчу діяльність органів місцевого самоврядування, ми доходимо висновку, що загальними стадіями процедури з видання адміністративних актів, спільними для будь-яких актів і суб'єктів, що їх видають, є такі: 1) стадія підготовки акта; 2) стадія прийняття рішення; 3) стадія доведення акта до відома виконавців та заінтересованих осіб.

Однак, на нашу думку, закріплення на законодавчому рівні лише трьох вказаних стадій як складової провадження з видання адміністративних актів органів місцевого самоврядування призведе до невиправданого звуження предмета як правового регулювання, так і наукових досліджень даного правового явища. Доцільним здається, усе ж таки, не обмежуватися встановленням єдиної класифікації стадій даного провадження, а з огляду на багатоплановість нормотворчої діяльності визначити необхідний перелік стадій та їх змістове наповнення для кожного суб'єкта нормотворчості з урахуванням видів адміністративних актів, що він видає. Така позиція, поряд із низкою інших аргументів, указує на необхідність розроблення та прийняття не лише Закону України «Про нормативно-правові акти», а й Кодексу нормотворчих процедур України, який би не тільки визначив систему адміністративних актів України, загальні принципи та правила їх розроблення і прийняття, а й закріпив процедури (окремі провадження), що відбиватимуть специфіку діяльності з прийняття адміністративних актів як нормативного, так і індивідуального

характеру юридичною службою органу місцевого самоврядування органами.

На користь позиції щодо необхідності прийняття саме Кодексу свідчать, на наш погляд, кілька аргументів. По-перше, потреба у врегулюванні на рівні закону діяльності з розроблення та прийняття адміністративних актів всіма суб'єктами нормотворчості. По-друге, відсутність єдиного нормативного акта, навіть підзаконного, який би врегулював сьогодні ці питання, разом із існуванням значної кількості розрізаних актів, що регламентують нормотворчу діяльність органів місцевого самоврядування, свідчить про те, що розробити єдину процедуру, яка була б прийнятною для всіх видів нормотворчості, неможливо з об'єктивних причин.

Отже, прийняття Закону України «Про адміністративні акти органів місцевого самоврядування» дозволить не лише закріпити основні принципи та найбільш загальні правила нормотворчості без урахування специфіки процедури видання правових актів окремими суб'єк-

тами. Крім того, вказаний Закон не залишає поза увагою діяльність з прийняття адміністративних актів індивідуального характеру. Таким чином, поставлена проблема вирішується лише частково і з прийняттям Закону України «Про адміністративні акти органів місцевого самоврядування» залишається необхідність у подальшій законотворчій роботі, а саме у прийнятті законів, що регламентуватимуть окремі процедури нормотворчості.

Такий розвиток подій неминуче призведе до усвідомлення необхідності кодифікації розрізаних правових актів, що врегульовують нормотворчу діяльність. На наше переконання, доцільно з самого початку розробляти комплексний законодавчий нормативний акт, який би закріпив не лише загальні правила та принципи нормотворення, а й досконало і докладно врегулював відносини, що виникають під час діяльності з розроблення та прийняття адміністративних актів окремими органами публічної адміністрації, в тому числі органами місцевого самоврядування.

Список використаної літератури

1. Про всеукраїнський та місцеві референдуми [Електронний ресурс] : закон України від 3 лип. 1991 р. № 1286-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-12>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
3. Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 26 листоп. 2008 р. № 1040. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1040-2008-п>.
4. Щерба А. В. Адміністративні процедури в органах місцевого самоврядування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Щерба Анна Вікторівна. – Х., 2011. – 20 с.
5. Тихомиров Ю. А. Курс адміністративного права і процесу / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юрінформцентр, 1998. – 795 с.
6. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : БЕК, 1997. – 408 с.
7. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1 / ред. кол.: В. Б. Авер'янов та ін. – К. : Юрид. думка, 2004. – 583 с.
8. Глазунова Н. И. Государственное (административное) управление : учебник / Н. И. Глазунова. – М. : Велби ; Проспект, 2006. – 560 с.

Надійшла до редколегії 30.05.2012

КОВАЛЕНКО В. В. ЮРИДИЧЕСКАЯ СЛУЖБА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СУБЪЕКТ ПОДЗАКОННОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА

Исследованы стадии нормотворческого процесса в деятельности юридической службы органов местного самоуправления, сформулированы предложения, направленные на усовершенствование действующего законодательства.

KOVALENKO V. JURIDICAL SERVICE OF THE BODIES OF LOCAL AUTHORITIES AS A SUBJECT OF CREATION OF REGULATORY BY-LAW ACTS

The stages of rule-making process in the activity of legal service of the bodies of local authorities are researched, the propositions on improvement of current legislation are formulated.