

Принципи і стадії процедури прийняття рішень місцевих рад: загальнотеоретичний аналіз

Л.В. Баєва

старший викладач кафедри правознавства, кандидат юридичних наук, Запорізький національний технічний університет

П.Г. Назаренко

доцент кафедри правознавства, кандидат юридичних наук, Запорізький національний технічний університет

Статтю присвячено висвітленню основних принципів місцевого самоврядування, на підставі яких приймаються рішення місцевих рад; здійсненню нормотворчої діяльності органами місцевого самоврядування та основним стадіям процедури прийняття рішень місцевих рад.

Статья посвящена раскрытию основных принципов местного самоуправления, на основе которых принимаются решения местных советов; осуществлению нормотворческой деятельности органами местного самоуправления и основным стадиям процедуры принятия решений местных советов.

The article deals with the description of principles of local self-government that are foundations for the resolutions of local councils. The performance of rule-making activities of local councils and main stages of local councils' decision making procedure were analyzed.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, місцеві ради, представницька демократія, рішення місцевих рад, принципи, стадії нормотворчого процесу.*

Постановка проблеми

На сучасному етапі розвитку суспільства виникла необхідність перегляду значної кількості існуючих досі уявлень про правові та наукові категорії. Це тим більш актуально, що курс на побудову демократичної, соціальної та правової держави Україна потребує критичного конструктивного аналізу досягнень і прорахунків загальнотеоретичної юридичної науки в минулому та її побудови на зовсім іншій, якісно досконалішій, методологічній основі.

Розвиток демократії в Україні концентрує в собі всі найскладніші соціально-економічні та політичні проблеми перехідного періоду, віддзеркалює його суперечливість, незавершеність і невизначеність багатьох процесів і рішень. Однак, без достатньо розвинутої системи місцевого самоврядування та реального забезпечення можливостей територіальних громад самостійно вирішувати на місцевому рівні економічні, фінансові, соціально-побутові, культурні та інші питання досить важко.

Отже, місцеве самоврядування, відображаючи політичні, географічні, соціально-

економічні, національно-культурні та інші особливості різних територіальних одиниць, сприяє набуттю ними своєї індивідуальності, посилює почуття належності людини до певної територіальної громади, має стратегічне значення в процесі соціальної інтеграції та політичної мобілізації суспільства.

У механізмі правового регулювання суспільних відносин акти органів місцевого самоврядування відіграють важливу роль, виступаючи головним правовим засобом здійснення місцевим самоврядуванням владних повноважень на підвідомчій території [1, с. 234]. Вони регулюють відносини у сфері місцевого самоврядування, забезпечують вирішення поточних питань місцевого життя, конкретизують положення законів та інших нормативних актів, дають змогу краще враховувати особливості місцевих умов у процесі реалізації їх приписів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Значний внесок у дослідження принципів права в Україні зробили такі вчені, як

В.Б. Авер'янов, Н.П. Воронов, О.Ф. Гранін, В.М. Горшеньов, В.Н. Денисов, А.Я. Дубінський, М.І. Козюбра, В.В. Копейчиков, М.Й. Коржанський, Л.Т. Кривенко, С.Л. Лисенков, Н.М. Мироненко, Г.О. Мурашин, М.Ф. Орзіх, В.Ф. Погорілко, П.М. Рабінович, О.Ф. Фрицький, Л.П. Юзьков та інші.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Проведений аналіз праць учених у галузі державного управління та вчених-адміністративістів дає змогу стверджувати, що на сьогодні, поряд із розмаїттям принципів державного, зокрема адміністративно-правового, регулювання, є так само багато спроб щодо їх класифікації. Треба звернути увагу на найбільш розповсюджені підходи з цієї проблематики.

Пропонується така систематизація принципів регулювання:

- загальні – принципи системності, об'єктивності, саморегулювання, зворотного зв'язку, гласності, змагальності, стимулювання;

- часткові – принципи, що застосовуються в різних підсистемах чи суспільних сферах (економічній, соціально-політичній, духовній), і принципи, що використовуються в процесі аналізу різних суспільних явищ, організацій та інститутів;

- організаційно-технологічні – принцип єдиноначальності, поєднання державного, регіонального та місцевого регулювання, конкретності, ієрархії, делегування повноважень.

Що стосується місцевого самоврядування, то через призму його основних принципів повніше розкривається зміст цього важливого інституту муніципального права, його місце і роль у суспільстві та державі. Головні принципи місцевого самоврядування обумовлюють характер його системи, територіальної, організаційно-правової та матеріально-фінансової основ, особливості правового статусу територіальних громад, органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Формулювання цілей статті

Метою статті є дослідження основних принципів місцевого самоврядування та принципів рішень місцевих рад, а також виявлення основних стадій процедур прийняття рішень місцевих рад, їх місце у нормотворчому процесі.

Виклад основного матеріалу дослідження

Будь-які заходи в рамках правової реформи слід розпочинати з удосконалення основоположних джерел, керівних ідей усього права, тобто з принципів права. Це дасть змогу послідовно, комплексно й системно здійснювати правову реформу, а отже, відповідно до цього покращувати право в Україні загалом. Адже принципи права – це явища, що не тільки пов'язують право з політикою, економікою, духовним життям суспільства, а й забезпечують єдність різних власне правових процесів, форм, теорій, ідей і концепцій, понятійно-категоріальних рядів.

Система принципів місцевого самоврядування знайшла своє правове врегулювання у статті 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [3]. Проте не всі вони однаково відображають ті якісні характеристики, завдяки яким самоврядування принципово відрізняється, наприклад, від державного управління та інших соціально-політичних явищ [2, с. 189-190]. До основних принципів місцевого самоврядування відносяться: принцип народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування.

Серед вказаних принципів найбільш важомими, такими, що дають змогу глибше розуміти суть місцевого самоврядування, є принципи його правової, організаційної

та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законом.

Базовий принцип народовладдя в діяльності місцевого самоврядування зводиться до того, що джерелом місцевої влади є весь народ, хоча носієм влади для кожного муніципалітету є відповідна територіальна громада, тобто населення, яке постійно проживає у межах територіальної одиниці. Територіальна громада, як суб'єкт місцевої влади, має змогу реалізовувати свою владу у формах безпосередньої або представницької демократії.

У механізмі правового регулювання суспільних відносин акти органів місцевого самоврядування відіграють важливу роль, виступаючи головним правовим засобом здійснення місцевим самоврядуванням владних повноважень на підвідомчій території [1, с. 234]. Вони регулюють відносини у сфері місцевого самоврядування, забезпечують вирішення поточних питань місцевого життя, конкретизують положення законів та інших нормативних актів, дають змогу краще враховувати особливості місцевих умов у процесі реалізації їх приписів.

Сучасна правова доктрина розглядає акти місцевого самоврядування як невід'ємну частину єдиної, взаємопов'язаної та узгодженої системи правових актів держави.

Радянські вчені у 50-80 роках ХХ ст. активно досліджували питання нормотворчої діяльності місцевих рад, їх виконавчих комітетів і прийнятих ними правових актів. Про це свідчать праці таких науковців, як Н.І. Акуєв, Я.С. Вальденберг, Н.П. Воронов, Б.В. Дрейшев, В.В. Копейчиков, В.Ф. Мелашенко, В.В. Онохова, М.Р. Шабанов та інші.

Здійснення нормотворчої діяльності органами місцевого самоврядування передбачає відносно широкий простір для вибору певного правового рішення не лише з огляду на розв'язання означених проблем, а й з метою впорядкування, спрямування та врегулювання відносин у муніципальній сфері. Нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування здійснюється шляхом системоутворюючих стадій: підготовки, обговорення, прийняття й опублі-

кування новоствореного правового акта. Результатом нормотворчого процесу є поповнення правової системи новим елементом права, тобто новим актом [4, с. 155].

На думку Г.В. Задорожньої, початком нормотворчого процесу є прийняття офіційного рішення про підготовку проекту акта чи програми. Підтвердженням правильності запропонованого підходу виокремлення початкового етапу нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування є аналогічність розуміння цих процесів і в теорії права. Зокрема, професор О.Ф. Скакун пише: «Правотворчість починається тоді, коли прийнято державне рішення про підготовку проекту нормативно-правового акта, скажімо, закону» [5, с. 193].

Важливість такого рішення полягає в тому, що воно визначає межі між з'ясуванням об'єктивних підстав необхідності розроблення та прийняття проекту та початком роботи відповідного муніципального органу над самим проектом, тобто відбувається чіткий поділ дій нормотворчого органу, пов'язаних із виявленням необхідності створення акта (програми), з одного боку, та власне дій – з іншого, змістом яких є створення самого правового акта (програми).

Безумовно, нормотворча діяльність різних органів місцевого самоврядування (представницького органу, постійних комісій, виконавчих комітетів рад) має свої особливості, проте це не позбавляє можливості теоретичного узагальнення етапів і принципів нормотворчого процесу у сфері правовідносин місцевого самоврядування. Процес підготовки та прийняття правового акта здійснюють шляхом виконання послідовних дій. Вони тісно взаємопов'язані та є організаційно відокремленим комплексом процедурних дій, що утворюють самостійну стадію нормотворчого процесу.

Завершення однієї стадії означеного процесу є свідченням нової якості створюваного акта, що дає об'єктивні підстави переходу до нового етапу вказаного процесу [6, с. 152], наприклад, від підготовки проекту до прийняття його за основу.

Нормотворчий процес – процедура офіційної підготовки проекту правового акта, програми в нормотворчому органі чи органах. Підготовчі комісії, розробляючи проекти рішень рад, беруть участь у початковому етапі процесу. Вказане обумовлено тим, що остаточне рішення «за» чи «проти» поданого проекту залишається за представницьким органом. До нормотворчого процесу належить діяльність проектного органу з підготовки та обговорення проекту акта, який остаточно приймається радою.

Якість рішень і програм, прийнятих представницьким органом, великою мірою залежить від професійного рівня проектних комісій; тому не випадково така робота покладається саме на спеціальні органи – комісії. Отже, підготовчу діяльність проектних комісій, спрямовану на вироблення проектів (актів, програм), не можна віднести до будь-якої іншої діяльності, окрім нормотворчої.

Звичайно, кінцевим результатом проектно-підготовчої діяльності нормотворчих органів є не сам акт, а його проект. Проектно-підготовча діяльність – це частина загальної нормотворчої діяльності. Відтак, видається доцільним виокремити в цьому процесі двох відносно самостійних стадій: підготовчої та нормативної. Стадія – це поділ процесу на певні частини, пов'язані між собою спільною метою, що змінюють одна одну у визначеній логічній послідовності. Кожна стадія при цьому має відносну самостійність і своє цільове призначення, а нерідко – встановлені часові межі. На будь-якій стадії процесу його учасники, виконуючи специфічні процесуальні ролі та маючи відповідні процесуальні права й обов'язки, здійснюють певні взаємозалежні процесуальні дії, що фіксуються встановленим способом і вступають один з одним у різноманітні процесуальні відносини [7, с. 240].

Отже, нормотворчий процес – це весь комплекс діяльності компетентного органу (органів) з підготовки, обговорення, доопрацювання, опублікування відповідного правового акта.

Нормотворчий процес є доволі багатограним правовим процесом. Тому варто виокремити декілька його складових. Перша стадія: складання проекту програми, правового акта здійснюється відповідно до прийнятого рішення про початок роботи над проектом з метою підготовки його тексту. Наступна стадія охоплює проходження виробленого проекту в нормотворчому органі, раді – це прийняття рішення щодо подальшої долі проекту: прийняти, повернути на доопрацювання, відхилити. Органи місцевого самоврядування, як нормотворчі органи, зобов'язані дотримуватися встановлених законодавством процедурно-правових вимог у ході підготовки зазначених проектів.

З метою підвищення якості та рівня нормотворчої діяльності, проваджуваної органами місцевого самоврядування, видається необхідним прийняття єдиних правил, змістом яких була б регламентація нормотворчого процесу від підготовки до процедурного завершення роботи над проектами відповідних правових актів чи програм. Необхідність виконання зазначеного виду науково-практичної роботи неодноразово висловлювалася науковцями [8, с. 8-9], проте ця проблема досі залишається актуальною та потребує подальшого вирішення.

Висновки

З метою підвищення якості та рівня нормотворчої діяльності, яку здійснюють органи місцевого самоврядування, вважається за необхідне прийняття єдиних правил, змістом яких була б регламентація нормотворчого процесу, починаючи від підготовки до процедурного завершення роботи над проектами відповідних правових актів чи програм.

Таким чином, процес підготовки проектів повинен регулюватись правилами різної юридичної значимості, насамперед правилами імперативного (обов'язкового) характеру (наприклад, неможливість невиконання відповідними комісіями доручення представницького органу щодо створення проекту), а також правилами диспозитивного (рекомендаційного) ха-

рактеру. Це зумовлено дотриманням принципу субсидіарності, оскільки недоречно регламентувати абсолютно весь комплекс процедурного виконання проектної роботи, пов'язаної з кількісним та якісним складом комісій, які здійснюють зазначений вид роботи. І, нарешті, виконання проектної роботи передбачає використання джерел науково-методичного змісту, в яких містилися б вказівки рекомендаційного характеру, з метою отримання проєктів належної якості з урахуванням пропозиційності їх змісту і форми.

Правотворчість місцевих рад як процес, під час якого створюються нові нормативно-правові акти (норми права), складається з певних стадій. Першою стадією є підготовча, яка поділяється на такі етапи: 1) виявлення потреби у прийнятті, зміні чи скасуванні правової норми чи нормативного акта; 2) прийняття рішення про необхідність підготовки проєкту нормативного акта; 3) визначення кола осіб, які повинні підготувати проєкт, та його підготовка; 4) обговорення тексту проєкту, його узгодження із зацікавленими органами й особами, остаточне доопрацювання проєкту. Друга стадія – це прийняття нормативного акта (правової норми). Вона складається з таких етапів: 1) внесення проєкту нормативно-правового акта на обговорення відповідного компетентного органу (або подання на розгляд відповідної посадової особи); 2) обговорення

проєкту (можливо, у кількох читаннях); 3) прийняття нормативного акта та його підписання. Третя стадія – це офіційне оприлюднення рішень місцевих рад. Стадія передбачає оприлюднення, тобто доведення змісту нормативно-правового акта (або правової норми) до відома тих суб'єктів, дії яких він повинен регулювати. Ця стадія складається, по суті, з одного етапу – надання актові юридичної сили.

Правовою підставою здійснення нормотворчого процесу органами місцевого самоврядування є прийняття офіційного рішення про підготовку проєкту акта чи програми; процес здійснення нормотворчої діяльності органами місцевого самоврядування в чинному законодавстві не врегульований, оскільки відсутні конкретні правила-вимоги, що регламентували б не лише порядок підготовки, а й документального оформлення проєктів програм, нормативних актів. Це є серйозною прогалиною в чинному законодавстві, оскільки локальні нормотворчі органи діють на власний розсуд без дотримання загальних правил і рекомендацій, що зумовлює порушення вимог нормотворчої діяльності в цілому. З метою підвищення якості та рівня нормотворчої діяльності у самоврядних територіальних одиницях необхідно прийняти єдині правила, змістом яких була б регламентація нормотворчого процесу від підготовки до процедурного завершення роботи над проєктами нормативних актів чи програм.

Література

1. *Свирский Б.М.* Государственное строительство и местное самоуправление в Украине : учебное пособие. – изд. 2-е, перераб. и доп. / Б.М. Свирский. – Харьков : Эспада, 2004. – 304 с.
2. *Кравченко В.В., Пітцик М.В.* Муніципальне право України : навчальний посібник / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – 345 с.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. *Задорожня Г.* Специфіка нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування / Г. Задорожня // Право України. – № 6. – 2007. – С. 153-155.
5. *Скаун О.Ф.* Теорія держави і права : підручник ; пер. з рос. / О.Ф. Скаун. – Харків, 2001. – 656 с.
6. *Тодорский Ю.В.* Постоянные комиссии местных Советов депутатов трудящихся / Ю.В. Тодорский. – М., 1955. – 237 с.
7. *Малиновський В. Я.* Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2005. – 239 с.
8. *Алексеев С.С.* Развитие и совершенствование советского законодательства / С.С. Алексеев // Советское государство и право. – 1971. – № 1. – С. 107-108.
9. *Воронов Н.П.* Нормотворческая деятельность местных Советов депутатов трудящихся [текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Харьк. юрид. ин-т. – Харьков, 1970. – 24 с.