

Summary

Baltsii J. J. The basic model of local government in the cities of Ukraine. — Article.

The article explores some problems of the basic models of local government in cities of Ukraine. It is reported that during the years of building an independent Ukrainian state used several fundamentally different between a model of government that reflected varying degrees of decentralization of power. The law nature of legal forms of local government in modern cities of Ukraine, while in Ukraine within has found its embodiment of an organizational form «council — the head.

Keywords: local government, the executive bodies of local self-government, the basic model of the local self-government system, territorial communities.

УДК 352.075.1(477)

В. Р. Барський

ОФІЦІЙНЕ ВНЕСЕННЯ ПРОЕКТУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА ДО МІСЦЕВОЇ РАДИ ЯК СТАДІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО НОРМОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ

В юридичній науці не має єдності щодо стадійності нормотворчого процесу. Одні науковці висловлюють думку про те, що підготовка проекту нормативно-правового акта та його офіційне внесення до нормотворчого органу є єдиною стадією [1, 53], інші — що ці дії складають дві самостійні стадії [2, 10; 3, 59].

Стосовно муніципального нормотворчого процесу останній підхід уявляється більш обґрунтованим. Кожна стадія — це сукупність певних логічно закінчених матеріально-технічних. Об'єднання в одній стадії підготовки проекту нормативно-правового акта та його офіційного внесення до представницького органу місцевого самоврядування не завжди може бути виконано. На практиці може статися так, що буде здійснена підготовка проекту, але суб'єкт права муніципальної нормотворчої ініціативи може відмовитися від його внесення. Отже, офіційне внесення проекту нормативно-правового акта до місцевої ради слід розглядати як окрему стадію муніципального нормотворчого процесу, яка має власну суб'єктно-діяльнісну характеристику.

Офіційне внесення проекту нормативно-правового акта до представницького органу місцевого самоврядування має особливе значення для муніципального нормотворчого процесу. Завдяки йому виникає правовідношення між суб'єктом права муніципальної нормотворчої ініціативи і місцевою радою. Зміст цього правовідношення полягає у праві певного кола суб'єктів вносити до відповідної місцевої ради муніципальну нормотворчу ініціативу і кореспондуючий цьому праву обов'язок останній розглянути пропозицію та прийняти за нею рішення. При цьому слід зазначити, що стадію офіційного внесення проекту до представницького органу місцевого самоврядування не слід ототожнювати з поняттям «муніципальна нормотворча ініціатива», оскільки таке ототожнення зводить зміст цієї стадії винятково до реалізації суб'єктом права муніципаль-

ної нормотворчої ініціативи своїх повноважень і не дозволяє визначити обов'язки нормотворчого органу.

Найбільш активним учасником цієї стадії муніципального нормотворчого процесу є суб'єкт права муніципальної нормотворчої ініціативи. Однак, законодавство України про місцеве самоврядування не визначає коло суб'єктів, наділених цим правом. Здається, що позиція законодавця з цього питання виходить із того, що це коло повинне бути визначене в регламентах місцевих рад.

Як свідчить вибірковий аналіз регламентів представницьких органів місцевого самоврядування різного рівня, це питання в них регулюється неоднаково. Пояснити це можна тим, що коло суб'єктів права муніципальної нормотворчої ініціативи визначається в регламенті кожної місцевої ради, виходячи із уявлень про це право його укладачів. Однак з огляду на те, що право муніципальної нормотворчої ініціативи суттєво впливає на формування системи нормативно-правових актів місцевого самоврядування, коло суб'єктів, що наділені цим правом, вимагає однакової правової регламентації. В свою чергу, юридичне визначення кола суб'єктів права муніципальної нормотворчої ініціативи повинно базуватися на відповідному теоретичному підґрунті.

Поняття «суб'єкт права муніципальної нормотворчої ініціативи» є похідним від загального поняття «суб'єкт права». Розуміючи під суб'єктом права особу, яка наділена правоздатністю та дієздатністю, внаслідок чого вона може брати участь у відповідних правовідносинах, суб'єкта права муніципальної нормотворчої ініціативи можна визначити як особу, яка наділена правом вносити на розгляд представницького органу місцевого самоврядування проекти нормативно-правових актів.

Можна виокремити два підходи до визначення кола суб'єктів муніципальної нормотворчої ініціативи, що зараз існують у публічно-самоврядній практиці в Україні.

З одного боку, широке коло суб'єктів права муніципальної нормотворчої ініціативи, у порівнянні з їхнім обмеженим колом, визнають більш демократичним.

З іншого боку, закріплення надмірно широкого кола осіб, наділених правом муніципальної нормотворчої ініціативи (наприклад, за рахунок його надання кожному окремому члену територіальної громади), має в собі подвійну загрозу.

Перша загроза пов'язана з тим, що в разі надання права муніципальної нормотворчої ініціативи кожному окремому члену територіальної громади це призведе збільшення питомої ваги проектів правових актів, що відображають приватний інтерес, і до зменшення питомої ваги проектів, що відображають публічно-самоврядний інтерес. І навпаки, позбавлення членів територіальної громади впливати на нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування нівелює сутність місцевого самоврядування.

Друга загроза стосується регулятивної спрямованості нормативно-правових актів, прийняти які пропонується місцевій раді. За умови наділення кожного окремого члена територіальної громади правом муніципальної нормотворчої

ініціативи зниження якості проектів є цілком реальним. Це у свою чергу може призвести до внесення значної кількості проектів нормативно-правових актів, що не мають відношення до предмета відання місцевого самоврядування.

Обидва наведених підходи до визначення розміру кола суб'єктів муніципальної нормотворчої ініціативи мають не тільки теоретичне значення, але і важливе прикладне значення — їх необхідно враховувати при законодавчому визначенні кола суб'єктів муніципальної нормотворчої ініціативи.

Незважаючи на аргументи проти зменшення розмірності суб'єктів права муніципальної нормотворчої ініціативи, такими слід визнати членів територіальної громади, оскільки це диктується самою природою місцевого самоврядування, суб'єктом якого є територіальна громада. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі — Закон про місцеве самоврядування) засновано інститут місцевої ініціативи, який є своєрідною формою реалізації муніципальної нормотворчої ініціативи. Місцева ініціатива є правом членів територіальної громади ініціювати розгляд у раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 9), і отже, члени територіальної громади можуть ініціювати розгляд у раді проекту нормативно-правового акта.

Однією з перешкод у реалізації місцевих ініціатив є відсутність законодавчо встановленого порядку їхнього внесення на розгляд місцевої ради. Закон про місцеве самоврядування передбачає, що цій порядок визначається представницьким органом самоврядування або статутом територіальної громади (ч. 2 ст. 9). Однак у публічно-самоврядній практиці України це питання не отримало чіткого нормативного регулювання.

Недоліки правового регулювання порядку внесення місцевої ініціативи на розгляд місцевих рад аж ніяк не применшують її значення як форми реалізації муніципальної нормотворчої ініціативи. Відповідно до Закону про місцеве самоврядування, місцева ініціатива, яка внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розглядові на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи (ч. 3 ст. 9). Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд, обнародується у порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади (ч. 4 ст. 9).

Іншою серйозною перешкодою в реалізації місцевих ініціатив є низький рівень муніципальної культури населення. Очевидно, що істотними факторами розвитку інституту місцевих ініціатив є: підвищення загального культурного й освітнього рівня громадян із поєднанням з підвищенням їхньої інформованості про проблеми, які існують у тій чи іншій сфері життєдіяльності місцевого суспільства і вимагають правового вирішення на муніципальному рівні.

Місцеві ініціативи мають високий самоврядний потенціал. Вони покликані оживити місцеву демократію і тим самим сприяти зміцненню місцевого самоврядування. Місцеві ініціативи дають можливість реагувати на потреби місцевого суспільства, які з якої-небудь причини не одержали відображення в діяльності представницького органу місцевого самоврядування.

Для більш ефективного використання інституту місцевих ініціатив потрібно законодавчо встановити мінімальний відсоток від чисельності членів територіальної громади, голоси яких потрібні для її реалізації. Сформулювати це можна у такий спосіб: «Суб'єктом права місцевої ініціативи є члени територіальної громади, які мають виборче право, у кількості 5 % від загальної чисельності відповідної територіальної громади».

Від місцевої ініціативи варто відрізнити так званий нормотворчий почин, коли практично будь-яка особа чи група осіб у засобах масової інформації, на мітингу, у петиції чи іншим шляхом може звернутися до представницького органу місцевого самоврядування з пропозицією прийняти нормативно-правовий акт. Однак ніякого обов'язку для місцевої ради нормотворчий почин не тягне. Якщо пропозиція, висунута шляхом почину, зацікавить кого-небудь із суб'єктів права муніципальної нормотворчої ініціативи, то він може, користуючись своїм правом, внести цей проект до місцевої ради, але уже від свого імені, і тільки тоді цей проект буде розглядатися в обов'язковому порядку.

До кола суб'єктів муніципальної нормотворчої ініціативи варто включити органи самоорганізації населення. Муніципальне законодавство визначає органи самоорганізації населення як одну з форм участі територіальних громад села, селища, міста, районів у місті у вирішенні окремих питань місцевого значення. Тому є логічним наділення органів самоорганізації населення правом вносити проекти нормативно-правових актів, що стосуються їх компетенції, на розгляд відповідної місцевої ради.

Природним є включення до кола суб'єктів права муніципальної нормотворчої ініціативи депутатів відповідної місцевої ради. Вона є представницьким органом місцевого самоврядування, а її депутати — представниками інтересів територіальної громади села, селища, міста чи їхніх громад. Як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу депутат місцевої ради зобов'язаний виражати і захищати їх інтереси, виконувати їхні доручення в межах своїх повноважень.

Слід визначити, що депутати місцевих рад відрізняються від двох інших вищенаведених суб'єктів права муніципальної нормотворчої ініціативи тим, що вони можуть вносити на розгляд місцевої ради як проекти нормативно-правових актів, що були безпосередньо розроблені ними, так і проекти нормативно-правових актів, які були розроблені іншими суб'єктами права.

Якщо включення членів територіальної громади, органів самоорганізації населення, депутатів місцевих рад до кола суб'єктів права муніципальної нормотворчої ініціативи уявляється цілком обґрунтованим, то включення до цього кола постійних комісій, сільського, селищного, міського голови або голови місцевої державної адміністрації, навпаки, уявляється невиправданим і необґрунтованим.

Постійні комісії є робочими органами місцевої ради. Вони не тільки ведуть роботу з попереднього коригування проекту нормативно-правового акта під час його розгляду у місцевій раді, а також проводять попередній аналіз проекту нормативно-правового акта, який внесено до місцевої ради, з огляду на його

необхідність і доцільність. Збіг в особі постійної комісії суб'єкта права муніципальної нормотворчої ініціативи і суб'єкта відповідального за попередній розгляд проекту нормативно-правового акта не може не відбитися на об'єктивності її висновків і висновків щодо проекту.

Теоретичне вирішення питання про включення сільського, селищного, міського голови до кола суб'єктів муніципальної нормотворчої ініціативи залежить від концептуального підходу до його ролі і місця в системі місцевого самоврядування. При цьому слід мати на увазі, що повноваження сільського, селищного, міського голови переважно складаються з повноважень, якими він володіє як особа, що головує на засіданнях відповідної ради, а також повноважень, якими він володіє як посадова особа, що очолює виконавчий комітет відповідної ради і всю систему виконавчих органів відповідної ради.

З урахуванням того, що сільський, селищний, міський голова головує на засіданні ради, наділення його правом муніципальної нормотворчої ініціативи уявляється зайвим. Наділення його цим правом підсилює і без того значний вплив, який він здійснює на муніципальний нормотворчий процес через головування на засіданнях ради; участь у голосуванні щодо проекту рішення ради; процедуру підписання прийнятого радою рішення.

Невиправданим є наділення місцевого голови правом муніципальної нормотворчої ініціативи як особи, що очолює виконавчий комітет відповідної ради. Законодавство визначає засідання як основну форму роботи виконавчого комітету. Місцевий голова головує на цих засіданнях, а отже — бере участь у формуванні і прийнятті рішень відповідним виконавчим комітетом. Отже, якщо для діяльності виконавчого комітету ради виникає потреба в локальному нормативно-правовому акті, то ця потреба повинна бути трансформована у колективне рішення у вигляді проекту, який був розроблений за ініціативою виконавчого комітету. З огляду на це місцевий голова не може вносити нормотворчі пропозиції від свого імені до відповідного представницького органу місцевого самоврядування, він повинен це робити від імені відповідного виконавчого комітету. Тому саме виконавчий комітет відповідної місцевої ради, а не місцевого голову слід визнавати суб'єктом муніципальної нормотворчої ініціативи.

Включення до кола суб'єктів права муніципальної нормотворчої ініціативи голів місцевих державних адміністрацій є досить спірним. Переважна кількість нормативно-правових актів, що приймаються місцевими радами регулюють питання місцевого значення, і у голів місцевих державних адміністрацій не виникає юридичних підстав для нормотворчої ініціативи із цих питань. Голови місцевих державних адміністрацій повинні здійснювати дії і приймати рішення винятково в межах власних повноважень. Наділення голів місцевих державних адміністрацій необмеженим правом муніципальної нормотворчої ініціативи дозволяє їм «втручатися» у нормотворчість місцевих рад. Тим самим вони порушують один із найважливіших принципів місцевого самоврядування — принцип правової, організаційної і матеріально-фінансової самостійності.

Разом із тим слід зазначити, що положення регламентів багатьох районних і обласних рад, у відповідності до яких голова або інші посадові особи місцевої

державної адміністрації наділені правом муніципальної нормотворчої ініціативи, доводять, що існуюча на теперішній час в Україні система органів місцевого самоврядування є асиметричною. На рівні села, селища, міста, району в місті система органів місцевого самоврядування є самодостатньою, вона складається з представницьких і виконавчо-розпорядницьких органів. І навпаки, на рівні району та області представницькі органи місцевого самоврядування не створюють виконавчих органів.

Реалізація суб'єктом права муніципальної нормотворчої ініціативи є юридичним фактом, з яким пов'язане виникнення конкретного правовідношення між ним і нормотворчим органом. Реалізація права муніципальної нормотворчої ініціативи кореспондує з обов'язками відповідної місцевої ради прийняти проект і розглянути його. Припинення цього правовідношення пов'язано або з включенням проекту правового акта до плану роботи місцевої ради чи до порядку денного пленарного засідання або з відмовою у розгляді проекту.

Незалежно від того, яким є коло суб'єктів права муніципальної нормотворчої ініціативи, варто підкреслити, що саме це право є суб'єктивним, і тому його передача іншій особі є неможливою. Суб'єкти права муніципальної нормотворчої ініціативи реалізують його самостійно, вільно і безперешкодно.

З приводу змісту права муніципальної нормотворчої ініціативи у публічно-самоврядній практиці також сформувався різні підходи. Прихильники «вужького» підходу вважають, що зміст права муніципальної нормотворчої ініціативи полягає у можливості вносити на розгляд місцевої ради проекти нормативно-правових актів. Прихильники іншого підходу вважають, що всяка нормотворча ініціатива припускає можливість не тільки внесення, але і відкликання внесеного проекту.

Право муніципальної нормотворчої ініціативи, як і будь-яке інше суб'єктивне право, не повинне розумітися як безмежне. У практиці муніципальної нормотворчості сформувався різні процедурно-процесуальні вимоги щодо проектів нормативно-правових актів. У багатьох регламентах місцевих рад зазначено, що суб'єкти, які вносять проекти нормативно-правових актів на розгляд відповідної місцевої ради, повинні надати: 1) текст проекту нормативно-правового акта; 2) пояснювальну записку до проекту нормативно-правового акта, що містить опис предмета правового регулювання і концепцію запропонованого проекту; 3) перелік нормативно-правових актів, що підлягають призупиненню, зміні, доповненню, прийняттю визнанню як таких, що втратили силу, в зв'язку з прийняттям запропонованого проекту; 4) фінансово-економічне обґрунтування (у випадку внесення проекту акта, реалізація якого потребує матеріальних витрат).

Важливим у підготовці проектів нормативно-правових актів є додержання їх укладачами вимог юридичної техніки.

Правовим наслідком порушення вимог щодо оформлення проектів нормативно-правового акта є його повернення суб'єкту права муніципальної нормотворчої ініціативи без розгляду і без усякого права на оскарження такого повернення.

Вказані обмеження перешкоджають стихійному і необґрунтованому використанню права муніципальної нормотворчої ініціативи. Вочевидь, що для більшості суб'єктів муніципального права є дуже складним розробити концепцію чи фінансово-економічне обґрунтування проекту нормативно-правового акта. Для того щоб їх розробити, потрібне залучення фахівців у тій чи іншій галузі, а це тягне те, що проект нормативно-правового акта набуває наукового обґрунтування.

Суб'єктивне право муніципальної нормотворчої ініціативи припускає наявність кореспондуючих йому обов'язків представницького органу місцевого самоврядування, що виникають з моменту офіційного внесення проекту нормативно-правового акта. До них належать: обов'язок прийняти внесений проект нормативно-правового акта за умови, якщо до нього прикладена необхідна документація, й обов'язок включити його розгляд до порядку денного засідання представницького органу місцевого самоврядування.

При цьому варто мати на увазі, що офіційне внесення проекту нормативно-правового акта не припускає обов'язку представницького органу прийняти запропонований проект, тим більше в тому вигляді, в якому його було внесено. Праву муніципальної нормотворчої ініціативи відповідає обов'язок місцевої ради прийняти проект до свого розгляду і висловити щодо нього своє ставлення. Перш ніж нормотворчу пропозицію буде включено до плану роботи чи винесено на пленарне засідання, її потрібно розглянути з огляду на необхідність і доцільність. Найчастіше проектні матеріали направляються на розгляд відповідальної постійної комісії, яка дає висновок щодо нормотворчої пропозиції. Позитивний відгук постійної комісії щодо оформлення проекту служить підставою для включення питання до плану роботи місцевої ради для подальшого розгляду. У випадку негативного відгуку постійної комісії щодо проекту його ініціатор одержує від імені місцевої ради повідомлення про відмову з докладним обґрунтуванням причин. Обов'язок представницького органу місцевого самоврядування розглянути внесений проект і прийняти щодо нього рішення відрізняє муніципальну нормотворчу ініціативу від інших видів нормотворчих пропозицій.

Література

1. Мартянов Т. Д. Инициатива как стадия принятия нормативных актов исполкомами местных Советов // Конституционное законодательство и государственное управление. — Свердловск: Свердл. гос. ун-т, 1977. — С. 53–57.
2. Антонова Л. И. О стадиях правотворческого процесса в СССР // Известия высших учебных заведений. Сер. Правоведение. — 1966. — № 1. — С. 10–19.
3. Дрейшев В. В. Правотворчество в советском государственном управлении / В. В. Дрейшев. — М.: Юрид. лит., 1977. — 175 с.

Анотація

Барський В. Р. Офіційне внесення проекту нормативно-правового акта до місцевої ради як стадія муніципального нормотворчого процесу. — Стаття.

Стаття присвячена аналізу технології муніципальної нормотворчості, зокрема суб'єктно-діяльнісних характеристик стадії офіційного внесення проекту нормативно-правового акта до пред-

ставницького органу місцевого самоврядування. Ця стадія відіграє важливу роль у процесі муніципальної нормотворчості: завдяки неї нормотворчий задум починає трансформуватися у нормативний припис.

Ключові слова: місцеве самоврядування, муніципальна нормотворчість, представницькі органи місцевого самоврядування, нормативно-правовий акт місцевого самоврядування, муніципальний нормотворчий процес, офіційне внесення проекту нормативно-правового акту.

Аннотация

Барский В. Р. Официальное внесение проекта нормативно-правового акта в местный совет как стадия муниципального нормотворческого процесса. — Статья.

Статья посвящена анализу технологии муниципального нормотворчества, в частности субъектно-деятельностных характеристик стадии официального внесения проекта нормативно-правового акта в представительный орган местного самоуправления. Эта стадия играет важную роль в процессе муниципального нормотворчества: благодаря ей нормотворческий замысел начинает трансформироваться в нормативное предписание.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное нормотворчество, представительные органы местного самоуправления, нормативно-правовой акт местного самоуправления, муниципальный нормотворческий процесс, официальное внесение проекта нормативно-правового акта.

Summary

Barsky V. Official Submission of a Normative Legal Act Draft to the Municipal Council as a Stage of Municipal Norm Creation Procedure. — Article.

The article is devoted to the analysis of municipal norm creation technique, in particular the description of subjects and their activity at the stage of the official submission of a normative legal act draft to the representative bodies of local self-government. This stage plays an important role in procedure of municipal norm creation — due to this stage norm creation conception begins to be transformed to normative order.

Keywords: local self-government, municipal norm creation, representative bodies of local self-government, normative legal act of local self-government, municipal norm creation procedure, organizational and legal foundation of norm creation, regulations of representative body of local self-government, norm creation technique.

УДК 342.84(477)

М. В. Афанасьєва

ЗЛОВЖИВАННЯ ПАСИВНИМ ВИБОРЧИМ ПРАВОМ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

Характерною рисою швидкоплинних процесів, що відбуваються в сучасній електорально-правовій сфері, є випередження практикою проведення виборів появи дієвих пропозицій з боку правової науки. Одним з таких феноменів виборчо-правової дійсності, що вимагає ґрунтовного наукового аналізу, є категорія зловживання правом. А. Б. Венгеров писав, що зловживання правом — явище, мало вивчене у теоретичному плані, але яке набуває часом зловісну, навіть згубну властивість для всієї правової системи [1].

Реформування виборчого законодавства, інтенсивність якісних перетворень, пов'язаних зі зміною характеру взаємовідносин між суспільством та держа-