

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМОТВОРЧОСТІ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

ПЕТРИШИНА Марина Олександрівна - кандидат юридичних наук, асистент кафедри державного будівництва Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

УДК 352.075.1 (477)

Возрастающая роль местного самоуправления требует обновления законодательства, всестороннего исследования, как новых правовых институтов, так и ранее существовавших и преобразовавшихся в современных условиях. К ним относится нормотворческая деятельность в органах местного самоуправления. В статье рассматриваются проблемные вопросы усовершенствования, как нормотворческой деятельности в целом, так и нормотворческого процесса в органах местного самоуправления в Украине. Приводится перечень предложений по усовершенствованию законодательства и практики в указанной сфере.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, органи та посадові особи місцевого самоврядування, нормотворча діяльність, нормотворчий процес, стадії нормотворчого процесу, нормотворча технологія.*

Становлення і розвиток нормотворчості в органах місцевого самоврядування нерозривно пов'язані з виникненням та еволюцією цього політико-правового інституту, розробкою теоретичних концепцій місцевого самоуправління, формуванням законодавства, що врегульовує діяльність органів місцевого самоврядування. Новітній період історичного розвитку приніс усвідомлення того, що демократична правова держава може вирішувати свої основні завдання лише за наявності розвиненої системи місцевого самоврядування [1, с. 28].

В Україні були створені правові основи і організаційні передумови перетворення місцевої влади з низового рівня системи

державної влади, що перебуває в субординаційних відносинах з вищими її рівнями, на місцеве самоврядування, що не лише цілком відповідає всім новим видовим ознаками нашої держави, але навіть випереджає реальне втілення цих ознак.

Україна, ратифікувавши Європейську Хартію місцевого самоврядування, увійшла до єдиного європейського місцевосамоврядного простору. Це стало ще одним підтвердженням високого реформаційного потенціалу українського суспільства [2, с. 140]. Водночас, реформа місцевого самоврядування в нашій державі може бути успішною лише в разі врахування сформованих історичних традицій, максимального використання накопиченого досвіду нормотворчої діяльності в органах місцевого самоврядування, залучення до вирішення питань місцевого значення населення [3, с. 9-10].

Історичний світовий досвід реформ, що проводяться в сфері місцевого самоврядування в ряді держав світу, політичні та наукові суперечки з приводу перетворень цієї сфери, наукові дослідження в галузі муніципальних правових відносин з усією очевидністю свідчать про те, що істотною умовою розвитку місцевого самоврядування є його нормотворчість. В Україні склалася безпрецедентна ситуація: нормотворчість в органах місцевого самоврядування реально функціонує, не маючи при цьому належного теоретичного осмислення і правового фундаменту [4, с. 95].

Відтак, з метою вироблення концепції оптимізації нормотворчості в органах місцевого самоврядування слід розрізнити два поняття: «ефективність нормативно-правового регулювання суспільних відносин» і «ефективність нормотворчості». Перше передбачає врахування співвідношення закладеної в нормативному велінні цілі й результату самого регулювання, друге – пов'язане з пошуком критерію в створенні ефективної норми права [5, с. 18].

Забезпечити ефективність нормотворчості в органах місцевого самоврядування можна лише за наявності певних умов. Спираючись на попередні дослідження, можна стверджувати, що умови ефективності нормотворчості в органах місцевого самоврядування повинні розглядатися як певні вимоги, врахування яких буде сприяти найкращому вирішенню проблем і завдань місцевого населення. Нормативний правовий акт місцевого самоврядування – це, перш за все, управлінське рішення, що становлять два блоки: цільовий і організаційний. Тому, перш ніж вирішувати загальну проблему забезпечення ефективності муніципальної нормотворчості, необхідно визначити умови забезпечення ефективності кожного з означених блоків.

На нашу думку, можна виділити три групи таких умов: а) умови, що забезпечують ефективність цілі нормативно-правового акта; б) умови, що забезпечують ефективність організаційних ідей в процесі формування муніципальної норми права; в) умови, що забезпечують ефективність підготовки проекту нормативно-правового акта, внесення його на розгляд в нормотворчий орган, обговорення, прийняття рішення щодо проекту нормативно-правового акта, опублікування і набрання ним чинності.

Найбільшу складність в оптимізації нормотворчості в органах місцевого самоврядування, на наш погляд, представляє проблема реалізації нормотворчих повноважень органів місцевого самоврядування в Україні, на що безпосередньо впливає відсутність єдиного закону, який би врегулював нормотворчу діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування [6]. Зокрема, необхідно визначити види і юридичну силу

нормативно-правових актів, встановити порядок їх підготовки, прийняття та набрання чинності, правила тлумачення, обліку та систематизації, встановити вимоги до нормотворчої техніки, врегулювати порядок подолання прогалин та суперечностей. Особливо важливим є забезпечення публічних консультацій при підготовці важливих проектів нормативно-правових актів. Протягом попередніх років в Україні робилися спроби впорядкування системи внутрішнього законодавства, проте до кінця зазначене питання так і не було вирішене [7; 8; 9; 10; 11; 12; 13].

Оскільки і закони, і акти органів місцевого самоврядування, що містять норми права, є нормативними правовими актами, то і в розрізі юридичної техніки вони неминуче повинні містити загальні прийоми, правила, методи. Специфіка нормативних правових актів органів місцевого самоврядування полягає в їх підзаконності; меншій сфері дії; менш складному порядку підготовки та прийняття; меншій регламентованості [14, с. 160]. Однак практика свідчить про те, що порушення правил юридичної техніки в міру просування від загальнодержавного до рівня місцевого самоврядування наростає як «сніговий ком», що вкрай негативно позначається на нормотворчості в органах місцевого самоврядування [15, с. 338-339].

Ситуація в сфері розробки проблем юридичної техніки свідчить про її перехідний стан. Підтвердженням цьому є, з одного боку, – чітка тенденція до відмови від застарілих підходів, з іншого – незавершеність процесу. Це підтверджується, зокрема, відсутністю чіткої системи категорій для позначення юридичної техніки. У новітній літературі поняття «юридична техніка» трактується як сукупність засобів, за допомогою яких досягаються необхідні цілі юридичної практики [16, с. 14].

Саме в нормотворчості в органах місцевого самоврядування необхідні скоординовані дослідження, дії у розробці та реалізації юридичної тактики і стратегії. Без чіткого з'ясування природи даних юридичних явищ важко вирішувати наукові та практичні питання, пов'язані з раціональною організацією та подальшим удосконаленням нормо-

творчості й реалізації нормативних правових актів, їх юридичною інтерпретацією і систематизацією. Очевидно, що недостатній рівень розробленості на загальнодержавному рівні ускладнює розробку юридичної стратегії на місцевому рівні [17, с. 67].

Аналіз сучасних тенденцій розвитку місцевого самоврядування свідчить, що одним із сегментів, які найбільш динамічно розвиваються, є налагодження діалогу між нормотворцями та громадянами. Така ситуація пояснюється різними факторами. З одного боку, в Європі домінує концепція «належного врядування» ('good governance'), ключовими принципами якої є забезпечення відкритості, відповідальності, ефективності, послідовності, участі громади в прийнятті самоврядних рішень. З іншого – потреба залучення громадян до прийняття муніципальних рішень є, певною мірою, відповіддю суспільства на кризу традиційних інституцій представницької демократії в Європі і необхідністю посилення легітимності та ефективності у процесі розробки нормативних правових актів [18; 19].

На сьогоднішній день розвиток вітчизняного інституту місцевого самоврядування відбувається під значним впливом європейських тенденцій. Парадоксально, однак для України відсутність тривалих самоврядних традицій має і свої позитивні наслідки [20]. Адже аналіз свідчить, що саме традиції часто виявляються найскладнішим бар'єром для впровадження інновацій в Європі. Разом із тим, українська дійсність висуває низку інших перепон, що стоять на шляху до рецепції найбільш продуктивних моделей європейського врядування. Адже ефективна участь громадян у нормотворчому процесі, налагодження діалогу з органами місцевого самоврядування, можливі лише після створення належних правових умов (забезпечення відкритості діяльності суб'єктів нормотворчого процесу, вільного доступу громадян до інформації та наявності дієвих процедур залучення членів громади до нормотворчої діяльності). Крім того, необхідним є розвиток активного суспільства, яке готове відстоювати свої інтереси та брати участь у нормотворенні [21]. Таким чином, налагодження взаємодії між нормотвор-

цем та громадськістю виступає одним із тих комплексних і важливих кроків, що наблизять Україну до європейських стандартів демократичної самоорганізації. Першочерговою необхідністю в такій ситуації є «ревізія» діючого законодавства з питань референдумів, звернень громадян, громадських обговорень і консультацій та формування правових основ для запровадження нових практик врахування громадської думки.

Форми участі громадськості у нормотворчому процесі є елементами концепції «демократії участі» ('participatory democracy') [22, с. 109]. Разом із тим, не слід забувати, що ключовою та домінуючою формою участі громадян у визначенні державної і муніципальної політики все ж є більш традиційні механізми представницької демократії – періодично обираючи своїх представників, громадяни делегують їм право приймати рішення від їх імені та в їх інтересах [23, с. 17]. Таке «делегування» відбувається через інститут виборів і, фактично, будується на очікуваннях громадян щодо поведінки політичних діячів в органах публічної влади. Довіряючи політикам, громадяни отримують право оцінки їх дій у ході наступних виборів.

Разом з тим, демократія – це динамічний організм, який розвивається у відповідь на суспільні запити. Відтак, розвиток взаємодії громадськості та влади відбувається не лише за допомогою механізмів участі, але й шляхом посилення засобів контролю за діями влади. Налагодження дієвого контролю за діями органів влади – це одне із першочергових завдань громадянського суспільства. Однак і окремі громадяни можуть відігравати свою роль у цьому процесі. Один із найбільш цікавих прикладів у цьому аспекті будується на концепції відповідальності органів публічної влади за свої дії, особливо, якщо ці дії породжують «легітимні очікування» громадян [22; 24; 25].

Концепція «легітимних очікувань» є комплексним і складним поняттям. Зміст цієї концепції можна проілюструвати на прикладі нещодавньої та достатньо відомої британської справи R. (on the application of Wheeler) v Office of the Prime Minister (Вілер проти Офісу Прем'єр-міністра, 2008) [26,

с. 11]. У цій справі уряд було звинувачено у тому, що у Великобританії не відбувся референдум стосовно Лісабонської угоди, тоді як уряд публічно обіцяв провести референдум щодо Конституційного договору – документу, який, по суті, мав аналогічний зміст та призначення. У зверненні до суду позивач обґрунтовував свої вимоги тим, що він, як і інші виборці, мав легітимні очікування щодо проведення референдуму. Незважаючи на те, що позов у цій справі не було задоволено, разом з тим, вона чітко ілюструє необхідність прямої взаємодії між владою та громадянами, яка має базуватися на принципах захисту справедливості, не зловживання владними повноваженнями та належного врядування.

У цьому аспекті, вважаємо за доцільне прийняття окремого закону, який визначатиме форми, порядок, базові принципи та мінімальні стандарти залучення зацікавлених суб'єктів (фізичних та юридичних осіб) до участі у формуванні державної і муніципальної політики органами публічної влади (Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, органами місцевого та регіонального самоврядування), закріплюватиме механізми взаємодії між зацікавленими суб'єктами та відповідними органами публічної влади. Цей закон, зокрема, має визначати порядок проведення консультацій щодо проектів рішень органів публічної влади, створення консультативно-дорадчих органів при відповідних органах, виявлення і врахування позиції громадськості при прийнятті відповідних рішень.

Крім того, з метою забезпечення повноцінної можливості для участі громадян в управлінні місцевими справами слід створити належну правову базу для проведення місцевих референдумів. Це передбачає: а) необхідність більш чіткого визначення предмету місцевого референдуму; б) приведення регулювання порядку підготовки та проведення референдумів у відповідність до положень виборчого законодавства; в) запровадження механізмів, які б запобігали використанню інституту референдумів для досягнення політичних цілей того чи іншого органу влади; г) створення правової

основи для проведення місцевих громадських опитувань, відмежування їх предмету від предмету відповідних референдумів, закріплення неімперативної природи рішень, прийнятих шляхом громадських опитувань, з одночасним закріпленням обов'язковості розгляду їх результатів відповідними органами публічної влади.

Процедуру внесення та розгляду звернень громадян до органів публічної влади слід суттєво удосконалити з урахуванням європейських стандартів у відповідній сфері. Таке удосконалення може передбачати, зокрема, можливість подання звернень в електронній формі (через мережу Інтернет); оприлюднення змісту звернень, що містять пропозиції, з можливістю висловлення позиції іншими громадянами щодо їх підтримки; уточнення процедури розгляду колективних звернень (петицій); конкретизацію «алгоритму» дій органу, що отримав звернення, за результатом його розгляду; підвищення ефективності процедури аналізу звернень; посилення відповідальності за порушення, пов'язані з розглядом звернень. Вирішення цього завдання потребує прийняття нової редакції Закону «Про звернення громадян».

Необхідно створити правові передумови для здійснення легальної лоббістської діяльності в окремих органах публічної влади. Це завдання варто здійснити у два етапи: а) через запровадження т.зв. «м'якого» регулювання лоббістської діяльності (запровадження реєстрації суб'єктів впливу у відповідних органах та визначення принципів їх взаємодії з такими органами); б) через посилення у довгостроковій перспективі правового регулювання лоббістської діяльності, зокрема – шляхом прийняття відповідного Закону, який регламентуватиме весь комплекс відносин у сфері лоббіювання [27; 28; 29].

Загалом, аналіз якісного стану законодавства в сфері місцевого самоврядування та власне нормотворчості в органах місцевого самоврядування дозволяє констатувати: 1) частіше за все, нормотворчість в органах місцевого самоврядування є неповною, із запізненням відображає ситуації й тенденції розвитку політичної, економічної і соціальної сфери; 2) характерними рисами

вітчизняного законодавства, яким врегулюються питання, що стосуються організації нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування, є відсутність єдиної науково обґрунтованої системи взаємопов'язаних між собою правових актів, колізійність, неповне і непослідовне законодавче регулювання зазначених питань; 3) існують значні прогалини правового регулювання компетенції, повноважень та предметів відання суб'єктів муніципальної нормотворчості; 4) відзначається низька якість законодавства про місцеве самоврядування і нормативних правових актів органів місцевого самоврядування.

Таким чином, на нашу думку, вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування у нормотворчій сфері має здійснюватися за такими напрямками: 1) посилення правової, організаційної та матеріально фінансової самостійності місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення; 2) подальша інституціоналізація муніципальної нормотворчої діяльності; 3) поступове зміщення акценту з ретроспективної на перспективну діяльність, вдосконалення планування муніципальної нормотворчості; 4) дедалі ширше залучення членів територіальних громад до муніципального нормотворчого процесу, посилення їх громадянської активності; 5) створення єдиної електронної бази власних актів в органах місцевого самоврядування та забезпечення її доступності; 6) сприяння підвищенню кваліфікації муніципальних кадрів (шляхом проведення навчання, семінарів та встановлення відповідних вимог до осіб, в обов'язки яких входить підготовка проектів актів), а також підвищенню правової культури населення (в тому числі, й майбутніх фахівців, шляхом введення спеціальних курсів у вищих навчальних закладах).

Література

1. Аничкин Е. С. Факторы единства и многообразия конституционного законодательства РФ // Конституционное и муниципальное право. 2005. – № 2. – С. 23 – 32.
2. Гірняк М. Європейська хартія місцевого самоврядування в правовому полі Украї-

ни: аналіз ситуації / М. Гірняк // Людина і політика. – 2001. – № 3. – С. 139 – 143.

3. Скрипнюк О. Теоретичні засади реформування системи місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі / О. Скрипнюк // Юридична Україна. – 2010. – № 1 (85). – С. 9 – 17.

4. Баймуратов М. Європейські стандарти локальної демократії в Україні: досвід усвідомлення та прагматичного сприйняття // Українсько-грецький міжнародний науковий юридичний журнал «Порівняльно-правові дослідження», 2006. – № 1. – С. 94 – 102.

5. Арановский К., Князев С. Муниципальная реформа в России: развитие местного самоуправления или децентрализация государственной администрации / К. Арановский, С. Князев // Правоведение. – 2007. – № 2. – С. 3 – 20.

6. Петришина М. О. Нормотворчі повноваження органів місцевого самоврядування / М. О. Петришина / Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць / голов. ред. д.ю.н., проф. Ю.П. Битяк. – Х.: Право; НДІ держ. будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2008. – Вип. 15. – С. 128 – 135.

7. Казьмин И. Ф. Закон о законах: проблемы издания и содержания / Казьмин И. Ф., Поленина С. В. // Сов. Гос. и право. – 1989. – № 12. – С. 3–7.

8. Поленина С. В. К разработке концепции закона о нормативных актах / С. В. Поленина // Сов. государство и право. – 1985. – № 5. – С. 43–50.

9. Ольховський Б. Дещо про нормотворчість у сучасних умовах / Б. Ольховський, Є. Ольховський // Віче. – 1995. – № 10. – С. 6 – 14.

10. Погорілко В. Стратегія і тактика законотворення / В. Погорілко, М. Малишко // Віче. – 1993. – № 4. – С. 49 – 57.

11. Систематизація законодавства України: проблеми та перспективи вдосконалення: монографія. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького НАН України, 2003. – 218 с.

12. Панов М. І. До проекту Закону України «Про нормативні правові акти» / М. І. Панов, М. П. Воронов // Акад. прав. наук України. – 1995. – № 4. – С. 139 – 163.

13. Ткачук А. Законодавча техніка: практ. посіб. Як готувати проекти законів /

АНОТАЦІЯ

Зростаюча роль муніципального врядування вимагає оновлення законодавства, всебічного дослідження як нових правових інститутів, так і тих, що існували дотепер і в сучасних умовах набули нового змісту. До них належить нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування. У статті розглядаються проблемні питання удосконалення як нормотворчої діяльності в цілому, так і нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування в Україні. Подається перелік пропозицій щодо вдосконалення законодавства та практики в зазначеній сфері.

SUMMARY

Significance of local self-government entails necessity to improve the existing legislation in the field, to make an extensive research of new aspects of organization and activity of local self-government institutions, including the local lawmaking which previously was a part of state lawmaking and did not based upon the peculiarities of municipal relations. The article deals with the matters of lawmaking activity in local self-government authorities in Ukraine. General characteristic and changes of improving legislation in the definite sphere are offered.

А. Ткачук – К. : Ін-т громадянського суспільства, 2004. – 184 с.

14. Шаломенцева Е. Г. Муниципальные правовые акты: система и классификация / Е. Г. Шаломенцева // Вест. Владимирского юрид. ин-та. – 2009. – № 3. – С. 158 – 163.

15. Синоков В.Н. Российская правовая система / В. Н. Синоков. – Саратов, 1994. – 450 с.

16. Шугрина Е. С. Техника юридического письма / Е. С. Шугрина; Амер. асоц. юристов, Акад. нар. хоз-ва при Правительстве Рос. Федерации. – М. : Дело, 2001. – 270 с.

17. Інституційно-функціональна організація місцевої влади в Україні: сучасний стані перспективи розвитку: аналітичний огляд / Битяк Ю. П., Любченко П. М. та ін. / за ред. С. Г. Серьогіної, І. В. Яковюка. – К. – 2009. – 223 с.

18. Нова державна регіональна політика в Україні: зб. наук.-аналіт. матер., норм.-прав. актів та навч.-метод. док. у галузі регіонального розвитку. – К.: Крамар. – 232 с.

19. Проблеми модернізації політичних систем сучасності: Монографія / М. І. Панов (кер. авт. кол.), Л. М. Герасіна, О. Г. Данильян та ін.; За заг. ред. Л. М. Герасіної, О. Г. Данильяна. – Х.: Право, 2008. – 320 с.

20. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-адміністративні проблеми: Монографія / І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, К. М. Вітман та ін.; За ред. І. О. Кресіної. – К.: Логос, 2009. – 480 с.

21. Державно-правове регулювання в умовах трансформації суспільних відносин: монографія / за заг. ред. проф. Юрія Л. Б. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2009. – 536 с.

22. Доля І. Форми безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні / І. Доля // Людина і політика. – 2004. – № 5. – С. 107 – 114.

23. Серьогіна С. Г. Регіоналізм у політико-правовій практиці України / Правові проблеми реформування регіональної влади: Матеріали наук.-практ. конф., м. Харків: НДІ держ. буд-ва та місцевого самоврядування АпрН України, 2002. – С. 16 – 19.

24. Махина С. Децентрализация государственного администрирования как средство обеспечения демократии и правомерности государства / С. Махина // Юридические записки. Гражданское общество и государство в России: обеспечение демократии и правомерности / под ред. Ю. Н. Старилова. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та. – 2006. – Вып. 20. – С. 110 – 130.

25. Руденко В. Н. Институт народной правотворческой инициативы в современном конституционализме / В. Н. Руденко // Конституционное и муниципальное право. 2002. – № 2. – С. 3 – 11.

26. Участь громадськості у законодавчому процесі: проблеми та шляхи підвищення ефективності // Лабораторія законодавчих ініціатив, 2009. – 23 с.

27. Legal issues for city-to-city co-operation: National legal framework for local government international action. Seville Best Practices Centre for city-to city co-operation, UN-HABITAT Seville. – January 2007. – 71 p.

28. Local governance in developing countries / edited by Anwar Shah. p. cm. – (Public sector governance and accountability series). – 457 p.

29. OECD (1997), Managing across levels of government, Germany. – p. 213 – 227.