

молоді та відповідних підрозділів органів внутрішніх справ з питань здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї: Наказ Міністерства України у справах сім'ї, дітей та молоді та Міністерства внутрішніх справ України від 07.09.2009 року № 3131/386 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0917-09>.

17. Про рекомендації парламентських слухань «Сучасний стан та актуальні завдання у сфері попередження гендерного насильства»: Постанова Верховної Ради України від 22.03.2007 року № 817-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=817-16>.
18. Про затвердження порядку розгляду заяв та повідомлень про вчинення насильства в сім'ї, або його реальну загрозу: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 року № 616 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=616-2003-%EF>.
19. Про затвердження порядку розгляду звернень та повідомлень з приводу жорстокого поводження з дітьми або реальної загрози його вчинення: Наказ Державного комітету України у справах сім'ї та молоді, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства освіти і науки, Міністерства охорони здоров'я від 16.01.2004 року №5/34/24/11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0099-04>.
20. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за вчинення насильства в сім'ї або невиконання захисного припису: Закон України від 15.05.2003 року №759-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=759-15>.
21. Омельянчик С.В. Адміністративно-деліктологічна характеристика особи правопорушника, що посягає на громадський порядок і громадську безпеку в міській місцевості: на підставі дослідження правопорушень, вчинених у місті Запоріжжі / С.В. Омельянчик // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2009. – №44. – С. 532-537.
22. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства стосовно протидії насильству в сім'ї: Закон України від 25.09.2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=599-17>.
23. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за окремі правопорушення: Закон України від 02.12.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2744-17>.

УДК 342.553 (094.8)

## **НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМОУТВОРЮЮЧИХ СТАДІЙ**

Пирожкова Ю.В., к.ю.н., доцент

*Запорізький національний університет*

Стаття присвячена висвітленню основних стадій нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування, а саме: наведена характеристика етапів підготовчої стадії, досліджені особливості прийняття нормативно-правового акта органом місцевого самоврядування, досліджена процедура надання нормативно-правовому актові юридичної сили, або введення його в дію.

*Ключові слова: місцеве самоврядування, нормотворча діяльність, стадії нормотворчого процесу, проектний орган, проектні комісії, рішення органу місцевого самоврядування.*

Пирожкова Ю.В. НОРМОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПЕРСПЕКТИВЫ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМООБРАЗУЮЩИХ СТАДИЙ / Запорожский национальный университет, Украина

Статья посвящена раскрытию основных стадий нормотворческой деятельности органов местного самоуправления, а именно: осуществлена характеристика этапов подготовительной стадии, исследованы особенности принятия нормативно-правового акта органом местного самоуправления, охарактеризована процедура приобретения нормативно-правовым актом юридической силы, или введения его в действие.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, нормотворческая деятельность, стадии нормотворческого процесса, проектный орган, проектные комиссии, решение органа местного самоуправления.

Pirozhkova Y.V. RULE-MAKING ACTIVITY OF LOCAL GOVERNMENT: PROSPECTS FOR IMPROVEMENT OF SYSTEM-MAKING STAGES / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article is dedicated to the description of the main stages of rule-making activity of local government, specifically: the characteristic of stages of the preparatory phase, features of a regulatory act adoption by the local government, procedure of a regulatory act introduction.

*Key words:* local government, rule making activity, stages of the rule-making process, project authority, project commissions, decision of local government.

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, 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 в 50-80 роках ХХ століття активно досліджували питання нормотворчої діяльності місцевих рад, їх виконавчих комітетів та прийнятих ними правових актів. Про це свідчать праці Н.І. Акуєва, Я.С. Вальденберга, І.А. Векшина, Н.П. Воронова, Б.В. Дрейшева, В.В. Копейчикова, В.Ф. Мелашенко, В.В. Онохова, М.Р. Шабанова та інші.

Проведені дослідження дозволяють стверджувати, що на сучасному етапі вченими досить активно обговорюється питання щодо процедурних аспектів нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування саме на стадії формування проекту майбутнього рішення місцевої ради. Так, Баєвою Л.В. ґрунтовно досліджені проблеми розробки проектів рішень місцевих рад: теоретичні та прикладні аспекти [2, 102]. Детально охарактеризована специфіка нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування, а саме розроблення проекту рішення органу місцевого самоврядування Г. Задарожньою, що зазначає «...розроблення проекту програми чи правового акта є доволі об'ємним етапом нормотворчого процесу. Етап розробки проекту правового акта зумовлює його поділ на підетапи: проектно-підготовчий, проектно-текстовий, проектно-узгоджувальний. Виокремлення названих підетапів більшою мірою стосується проектів правових актів, оскільки при розробці проектів програм вони не завжди чітко простежуються, проте дотримання такого порядку дій сприятиме підвищенню культури нормотворчого процесу, здійснюваного органами місцевого самоврядування [3, 19]. О. Скакун зазначає: "...Правотворчість починається тоді, коли прийнято державне рішення про підготовку проекту нормативно-правового акта..." [4, 193].

Аналіз нормотворчої діяльності місцевого самоврядування свідчить про те, що найбільш численну групу муніципальних актів складають саме нормативні акти, які, як відмічає В. Онохова, є правовою формою реалізації органами місцевого самоврядування своєї компетенції [1, 16].

Здійснення нормотворчої діяльності органами місцевого самоврядування передбачає відносно широкий простір для вибору певного правового рішення не лише з огляду розв'язання означених проблем, а й з метою впорядкування, спрямування та врегулювання відносин у муніципальній сфері. Таким чином, зазначена діяльність муніципальних органів є необхідним правовим важелем врегулювання та вирішення не лише нагальних проблем, а й дієвим способом оптимізації ефективного спрямування їх управлінського потенціалу в різних сферах суспільного життя: економічного, соціального, культурного тощо, що актуалізує дослідження основних етапів прийняття їх рішень.

**Мета статті** – дослідити особливості системоутворюючих стадій нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування, окреслити перспективи їх вдосконалення.

Нормотворча діяльність 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 в сфері праввідносин місцевого самоврядування. Процес підготовки та прийняття правового акта здійснюють шляхом виконання послідовних дій. Вони тісно взаємопов'язані між собою, є організаційно відокремленим комплексом процедурних дій, що утворюють самостійну стадію нормотворчого процесу.

Нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування здійснюється шляхом системоутворюючих стадій: підготовки, обговорення, прийняття і опублікування новоствореного правового акта. Результатом нормотворчого процесу є поповнення правової системи новим елементом права, тобто новим актом [5, 155], адже акти місцевого самоврядування, поряд з Конституцією і законами України, відповідними міжнародно-правовими документами, указами Президента України та Постановами Кабінету Міністрів України, актами органів виконавчої влади, виступають важливим і необхідним елементом правової основи місцевого самоврядування. Вони утворюють самостійну підсистему підзаконних нормативних актів в Україні, а її самостійність обумовлена тим, що органи місцевого самоврядування згідно зі ст.5 Конституції України не входять до системи органів державної влади [2, 103]. Завершення однієї стадії означеного процесу є свідченням нової якості створюваного акта, що дає об'єктивні підстави переходу до нового етапу вказаного процесу [6, 152], наприклад, від підготовки проекту до прийняття його за основу.

Нормотворчий процес – процедура офіційної підготовки проекту правового акта, програми у нормотворчому органі чи органах. Підготовчі комісії, розробляючи проекти рішень рад, беруть участь на 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 та 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. Змістом проектно-підготовчого етапу є добір необхідного матеріалу для розроблення проекту. Таким чином, нормотворчий орган в обов'язковому порядку повинен здійснювати ретельний облік чинних правових актів з метою недопущення протиріч в існуючих та розроблюваних проектних документах. Проектно-текстовий етап роботи вимагає високого професійного рівня та практичного знання проблеми проектантами. Тому на початковому етапі доцільно довірити вироблення первинного тексту найбільш компетентним у цій проблемі членам нормотворчого органу, а потім доопрацьовувати проект спільно [2, 103].

Проектнопідготовча діяльність – це частина загальної нормотворчої діяльності. Тому, видається доцільним виокремлення в цьому процесі двох відносно самостійних стадій: підготовчої та нормативної. Стадія – 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 і володіючи відповідними процесуальними правами та обов'язками, здійснюють певні взаємозалежні процесуальні дії, що фіксуються встановленим способом і вступають один з одним у різноманітні процесуальні відносини [7, 240].

Прийняття рішення про створення проекту опосередковує наступну самостійну стадію нормотворчого процесу, змістом якої виступає безпосередня підготовка проекту програми чи правового акта. Важливість даної стадії беззаперечна, оскільки якість підготовленого проекту багато в чому визначає якість програми чи правового акта. Дотримання строку підготовки

забезпечує своєчасність його прийняття, а, отже, й можливість своєчасного правового регулювання відповідних суспільних відносин.

У юридичній літературі продукуються різні точки зору щодо цілісності значення процесу обговорення проекту. Так, М. Воронов вважає, що обговорення проектів правових актів має самостійний характер і становить наступну після підготовки проекту стадію нормотворчого процесу [8]. З огляду на це, видається доречним розмежування процесу обговорення, здійснюваного в проектній комісії, та в представницькому органі.

Обговорення проекту представницьким органом, звичайно, має самостійний характер, а тому становить окрему стадію нормотворчого процесу. Водночас виокремлення в самостійну стадію обговорення проекту в підготовчій комісії є надуманим та необґрунтованим, оскільки вироблення тексту супроводжується постійним обговоренням, консультаціями, у результаті чого відбувається послідовне доопрацювання змісту тексту. Означений вид роботи є взаємообумовлюючим, він здійснюється на різних етапах підготовки проекту і може мати неоднакове зовнішнє вираження: внесення пропозицій зацікавленими сторонами до проектної комісії, розгляд проекту на засіданні групи депутатів із запрошенням відповідних фахівців тощо.

Г. Задорожня зазначає, що нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування регулюється відповідними правилами, які різняться за своїм характером. Це обумовлено тим, що частина з них знайшла своє правове відображення в нормативно-правових актах: Законі "Про місцеве самоврядування в Україні", регламентах рад, положеннях про постійні комісії, статутах тощо. З іншого боку, вагоме значення має використання набутого досвіду в нормотворчій діяльності, дотримання традицій та апробованих механізмів. Водночас ступінь правової регламентації нормотворчого процесу залежить від його стадії (процедура прийняття рішення про підготовку проекту, офіційне доручення, внесення проекту до порядку денного сесії) [3].

Проектна діяльність органів місцевого самоврядування займає значну частину виконуваної ними нормотворчої роботи в цілому. Аналіз нормативно-правової бази дає можливість стверджувати, що в спеціальному законодавстві відсутні конкретні правила-вимоги, які регламентували б не лише порядок підготовки, а й порядок документального оформлення проектів програм чи правових актів. Це є серйозною прогалиною чинного законодавства, оскільки нормотворчі органи діють на власний розсуд, без дотримання загальних правил і рекомендацій, що зумовлює порушення вимог нормотворчої діяльності в цілому. Наприклад, немає єдиних вимог щодо оформлення підготовлених проектів програм чи правових актів, не регламентовано порядок залучення сторонніх фахівців до проектної роботи, здійснюваної органами місцевого самоврядування. Безперечно, участь таких фахівців у складанні проекту сприяє більш ефективному вирішенню проблем засобом правового регулювання окресленого виду суспільних відносин. Колегіальний спосіб творення того чи іншого проекту забезпечує врахування різних думок та переконань, всебічне обговорення проблемних питань з огляду на якісний склад нормотворчого органу.

Направлення проекту програми чи нормативно-правового акта на розгляд представницького органу є важливою стадією нормотворчого процесу, оскільки остаточне спрямування проекту уповноважений здійснювати виключно представницький орган. Останній, у свою чергу, може повернути проект на доопрацювання або прийняти, у результаті чого він стане юридично значимим документом. Рішення ради приймається відкритим (у тому числі і поіменним) або таємним голосуванням на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради. Рішення ради нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній строк введення цих рішень у дію. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування доводяться до відома населення. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються в порядку, встановленому Законом України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" (1160-15) [9].

Таким чином, проведені дослідження дозволяють зробити наступні висновки, що правотворчість, рішень місцевих рад, як процес, у результаті якого створюються нові

нормативно-правові акти (норми права), складається з певних стадій. Першою стадією є підготовча стадія, яка включає в себе такі етапи: 1) виявлення потреби в прийнятті, зміні чи скасуванні правової норми чи нормативно-правового акту; 2) прийняття рішення про необхідність підготовки проекту нормативно-правового акта; 3) визначення кола осіб, які повинні готувати проект, та його підготовка; 4) обговорення тексту проекту, його узгодження з зацікавленими органами та особами та остаточне доопрацювання проекту. Друга стадія – це прийняття нормативно-правового акта (правової норми). Вона складається з наступних етапів: 1) внесення проекту нормативно-правового акта на обговорення відповідного компетентного органу (або подання на розгляд відповідної посадової особи); 2) обговорення проекту (можливо, у кількох читаннях); 3) прийняття нормативно-правового акта та його підписання. Третя стадія – це надання нормативно-правовому актові юридичної сили, або введення його в дію. Ця стадія складається, по суті, з одного етапу – обнародування, тобто доведення змісту нормативно-правового акта або правової норми до відома тих суб'єктів, дії яких він повинен регулювати.

З метою підвищення якості та рівня нормотворчої діяльності, проваджуваної органами місцевого самоврядування, видається необхідним прийняття єдиних правил, змістом яких була б регламентація нормотворчого процесу, починаючи від підготовки до процедурного завершення роботи над проектами відповідних правових актів чи програм. Необхідність виконання зазначеного виду науково-практичної роботи неодноразово висловлювалась науковцями, проте ця проблема і до сьогодні залишається актуальною та потребує подальшого вирішення, адже, у результаті здійсненого обсягу роботи відшліфовується та редагується текст проекту, що зумовлює належні його якісні характеристики та проходження проекту до наступної стадії нормотворчого процесу, тобто розгляду представницьким органом.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Онохова В.В. Правовые акты местных Советов народных депутатов / В.В. Онохова. – Иркутск: Издательство Иркутского университета, 1982. – 346 с.
2. Баєва Л.В. Проблеми розробки проектів рішень місцевих рад: теоретичні та прикладні аспекти / Лілія Вікторівна Баєва // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 1. – С. 101–105.
3. Задорожня Г. Специфіка нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування / Г. Задорожня // Право України. 2007. – № 6. – С. 18–21.
4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: [підручник] / О.Ф. Скакун / Пер. з рос. – Харків: Еспада, 2006. – 776 с.
5. Свирский Б.М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине / Б.М. Свирский: [учебное пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп.]. – Харьков: Эспада, 2004. – 304 с.
6. Тодорский Ю.В. Постоянные комиссии местных Советов депутатов трудящихся / Ю.В. Тодорский. – М.: Наука, 1955. – 237 с.
7. Словник термінів і понять з державного управління [Текст]: довід. вид. / В.Я. Малиновський. – К.: Атіка, 2005. – 239 с.
8. Воронов Н.П. Нормотворческая деятельность местных Советов депутатов трудящихся: автореф. на соиск. учен. степ. к.ю.н.: спец. 12.00.02 „Государственное право и управление; советское строительство; административное право; финансовое право”. – Харьков, 1970. – 24 с.
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997р. № 280/97, в редакції від 07.08.2011 р. // ВВР України від 25.06.1997 р. – 1997. – № 24. – Ст. 170.