

УДК 340.134:352

DOI: 10.31359/1993-0941-2018-35-274

Я. В. Ковач, головний спеціаліст сектору організаційного забезпечення проведення засідання президії Національної академії правових наук України

Оптимізація процесу розробки локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування

Стаття присвячена проблемним питанням у сфері розробки й прийняття локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування. У дослідженні висвітлюються найбільш значущі проблеми техніко-технологічних складових означеного процесу, а також визначаються основні напрями його оптимізації.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, локальні нормативно-правові акти місцевого самоврядування, процес розробки й прийняття локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування.*

Демократичні держави світу засвідчили значущість інституту місцевого самоврядування у справі вирішення як місцевих, так і державних завдань, у тому числі шляхом вчинення конкретних дій з прийняття й удосконалення відповідних нормативно-правових актів у зазначеній сфері, а також через приєднання до міжнародних договорів та угод. Успішне реформу-

вання цього інституту в Україні, на нашу думку, передбачає врахування історичних традицій, використання досвіду створення локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування, а також залучення до вирішення питань місцевого значення всіх зацікавлених суб'єктів, зокрема представників держави, членів територіальних громад, громадських діячів, учених тощо.

Становлення й розвиток процесу розробки локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування нерозривно пов'язані з виникненням та еволюцією місцевого самоврядування, розробкою теоретичних концепцій його походження й сутності, а також формуванням системи законодавства, що врегульовує діяльність суб'єктів місцевого самоврядування.

Ці та інші питання, пов'язані з виникненням, становленням і розвитком місцевого самоврядування, і сьогодні перебувають у центрі уваги багатьох учених [1; 2; 4; 8; 9; 11]. Проте, незважаючи на широку увагу до питань муніципальної нормотворчості загалом, а також окремих її аспектів, проблематика техніко-технологічних складових процесу розробки локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування, на нашу думку, потребує узагальнення наявної практики й формування нових підходів. З одного боку, необхідно враховувати вітчизняні історичні особливості й традиції, а з другого — сучасні виклики й потреби. При цьому слід зважати на переваги й недоліки зарубіжного та вітчизняного досвіду правового регулювання та практичної діяльності з розробки, прийняття й удосконалення локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування.

Метою цієї роботи є з'ясування й виокремлення причин неефективності локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування, зокрема, шляхом виявлення проблем правового регулювання процесу розробки локальних нормативно-правових актів, а також формулювання основних напрямів його подальшої оптимізації.

Стан українського законодавства сьогодні викликає багато нарікань і критики. Це твердження стосується не лише

нормативно-правових актів, які видаються органами державної влади, а й відповідних актів, що приймають органи й посадові особи місцевого самоврядування. Слід погодитись із думкою, що якість текстів нормативно-правових актів зумовлюється декількома обов'язковими чинниками. До таких можна віднести: кваліфікацію суб'єктів нормотворчості, ступінь дотриманням правил техніки складання актів (так званої нормопроектувальної або нормотворчої техніки), їх експертний та юридичний контроль, а також дотримання процедурно-процесуальних вимог. Дійсно, однією з причин вироблення недосконалих за формою й структурою нормативно-правових актів є незрозумілий і непрозорий процес прийняття рішень в органах публічної влади. Водночас і питання встановлення єдиних стандартів техніки складання цих актів і її вдосконалення є важливим не стільки для вироблення правильного рішення, скільки здійснює безпосередній вплив на формування єдиної концепції правотворчості й нормотворчості, здійснення адекватної адаптації законодавства України до законодавства ЄС, формування впорядкованої системи законодавства, а також становлення й розвитку системи локальних нормативних актів місцевого самоврядування.

Аналіз конституційно-правових норм, які регулюють питання муніципальної нормотворчості, дозволяє стверджувати, що процес розробки локальних нормативно-правових актів характеризується недостатнім рівнем правової регламентації. Це стосується питань закріплення й деталізації стадій, етапів, окремих аспектів його здійснення, суб'єктів ініціювання, розробки, прийняття актів, введення їх в дію, перегляду, втрати чинності, особливостей проведення експертизи їх проектів, а також контролю й нагляду. Не менш важливим є питання додержання правил і вимог техніки складання локальних нормативних актів місцевого самоврядування [3; 6; 12; 13].

Як відомо, в Україні неодноразово здійснювалися спроби впорядкувати систему законодавства в цілому, проте до кінця зазначене питання й досі не вирішене. Верховна Рада України достатньо тривалий час працює над проектом Закону України

«Про нормативно-правові акти», який покликаний вирішити важливі питання нормотворчості в державі загалом.

Так, наприклад, у різних редакціях законопроекту значна увага приділялася нормопроєктувальній техніці та нормотворчій технології. У розділі третьому «Техніка нормопроєктування» проекту [14] йдеться про: загальні вимоги до техніки нормопроєктування (ст. 8); структуру різних видів нормативно-правових актів (статті 9–11); реквізити акта (ст. 12); назву нормативно-правового акта (ст. 13); вимоги до термінології (ст. 22); вимоги до тексту акта (ст. 23); вимоги до стилю нормативно-правового акта (ст. 24).

Розділ четвертий «Нормотворчий процес» вказаного законопроекту визначає такі стадії нормотворчого процесу: планування розроблення нормативно-правового акту; внесення нормотворчої пропозиції і підготовка проекту акта; проведення його експертизи; внесення проекту акта суб'єктом нормотворення; його розгляд суб'єктом нормотворення; прийняття (видання) нормативно-правового акта; державна реєстрація такого акта; набрання чинності нормативно-правовим актом; введення його в дію.

Окрема увага в зазначеному проекті приділяється питанням проведення різних видів експертизи нормативно-правових актів кваліфікованими спеціалістами, у тому числі із залученням учених та інших фахівців.

Як відомо, сьогодні саме на Міністерство юстиції покладено обов'язок здійснення, а також вироблення рекомендацій щодо проведення різних видів експертизи нормативно-правових актів, таких як: експертиза законопроектів на відповідність законодавству ЄС; експертиза на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини; антикорупційна експертиза; гендерно-правова експертиза. Це не відміння можливості проведення внутрішньої експертизи проекту акта. На Міністерство юстиції покладено обов'язок проведення їх державної реєстрації. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» розвиває, конкретизує та деталізує положення чинного законодавства в зазначеній сфері.

Крім питань, пов'язаних із техніко-технологічними складовими процесу розробки нормативно-правових актів, у тому числі й локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування, проектом пропонується закріпити особливості дії нормативних актів, їх роз'яснення, тлумачення, систематизації.

Незважаючи на ряд як суто технічних, так і концептуальних недоліків зазначеного проекту, слід відзначити його надзвичайну важливість та актуальність. Ураховуючи означені вище особливості правового регулювання процесу розробки локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування, а також той факт, що відношення до місцевого самоврядування як до однієї із засад конституційного ладу демократичної правової держави в Україні досі формується, удосконалення правового регулювання проблемних питань сприятиме не тільки й не стільки підвищенню якості самих актів, скільки підвищенню ефективності діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення, а також виконанні останніми делегованих повноважень.

Не менш важливою з точки зору розробки якісних локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування, на нашу думку, є й кваліфікація нормопроєктувальників. Повчальним та корисним у цьому плані є досвід зарубіжних країн у навчанні нормопроєктувальників («легіслаторів»), зокрема розвинутих демократичних країн Європи (Бельгія, Італія, Польща тощо) та Америки (США, Канада тощо), а також деяких пострадянських країн (Білорусія та ін.) [5, с. 175, 176; 7, с. 193, 197].

Сьогодні заклади вищої освіти України пропонують подібні програми, зокрема Київський національний університет імені Тараса Шевченка (пропонує навчання за програмою, що має назву «Законодавча техніка»), Національна академія внутрішніх справ України (пропонує навчання за програмою – «Техніка нормотворчості»), Львівський національний університет імені Івана Франка (пропонує навчання за відповідною спеціалізацією – «Нормопроєкування»). Усвідомлюючи актуальність проблеми, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого пропонує пройти підготовку не лише з курсу «Нормо-

проектувальна техніка та державна реєстрація нормативно-правових актів», а також й курсу «Юрист у сфері місцевого самоврядування». Останній передбачає вивчення особливостей юридичного забезпечення нормотворчої діяльності в місцевому самоврядуванні.

Ще одним з визначальних факторів оптимізації процесу розробки локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування є злагоджена й взаємоузгоджена діяльність різних органів публічної влади, а також їх взаємодія як між собою, так і з громадянами. Адже за останні декілька років відносини між владою і громадянами ускладнилися, що, зокрема, спричинено занадто високим ступенем «закритості» або «відірваності панівної еліти» від пересічного громадянина, а також відсутністю реальної можливості вплинути на процес прийняття рішень, як на державному, так і місцевому рівнях.

У зазначеному контексті розвиток активного суспільства, яке готове відстоювати свої інтереси та брати участь у нормотворчості насамперед на місцевому рівні, є життєво важливим. Налагодження взаємодії між нормотворцем і громадськістю є одним із комплексу тих кроків, що можуть наблизити Україну до європейських стандартів демократії. Першочерговою необхідністю в такій ситуації є перегляд чинного законодавства з питань звернень громадян, громадських обговорень і консультацій та формування правових основ для запровадження нових практик врахування громадської думки. При цьому важливо пам'ятати, що розвиток взаємодії громадськості та влади відбувається не лише за допомогою механізмів участі, але й шляхом посилення засобів контролю, у тому числі доступу громадян та юридичних осіб до Конституційного Суду України через запровадження інституту конституційної скарги.

Крім того, з метою забезпечення повноцінної можливості для участі громадян в управлінні як державними, так і місцевими справами слід створити належну правову базу для проведення як всеукраїнського, так і місцевих референдумів, порядок організації і проведення яких на сьогодні взагалі не врегульовано українським законодавством.

Виходячи з наведеного вище, переконані, що насамперед вироблення єдиного підходу до розроблення й формування правової політики в Україні, її визначення та концептуалізації сприятиме визначенню єдиної стратегії й тактики правового розвитку суспільства, удосконаленню механізму правового регулювання, забезпеченню прав і свобод людини та громадянина, побудові правової держави. Поеднання зусиль провідних теоретиків і практиків навколо наукового обґрунтування нормотворчої діяльності, у тому числі процесу розробки локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування здатне позитивно вплинути як на удосконалення останньої, так і на правовий розвиток окремих територіальних одиниць, а значить і держави в цілому.

Важливим у цьому контексті є завершення формування, оптимізація повноважень і системна взаємодія всіх органів публічної влади через проведення конституційної реформи, яка здатна дати відповіді на питання про співвідношення владних повноважень між державою й місцевим самоврядуванням, характер і особливості політичного устрою України. Конституційна реформа може стати дієвою основою для забезпечення широких прав громадян у сучасних умовах, у тому числі й щодо прямої участі у вирішенні актуальних питань розвитку громад, регіонів, держави.

Відтак, здійснення узгоджених і злагоджених дій як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування, а також представників громадськості щодо удосконалення правового регулювання нормотворчої діяльності в Україні загалом, а також процесу розробки локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування зокрема, подальша гармонізація законодавства України та Європейського Союзу, що виявляється у зближенні національної правової системи та її підсистем з правовою системою Європейського Союзу та вимогами міжнародно-правових норм і стандартів, а також підготовка відповідних кваліфікованих кадрів, на нашу думку, є визначальними факторами успішного розвитку нашої держави.

Список використаних джерел

1. Барський В. Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. Р. Барський ; Одес. нац. юрид. акад. — Одеса, 2006. — 18 с.
2. Васильев М. А. Нормотворческий процесс в муниципальных образованиях: организация и технология / М. А. Васильев. — Обнинск, 2002. — С. 29—31.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : міжнар. док. від 15.10.1985. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
4. Задорожня Г. В. Специфіка нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування / Г. В. Задорожня // Право України. — 2007. — № 6. — С. 18—21.
5. Кабышев С. В. Обучение юридической техники в Канаде / С. В. Кабышев // Юридическая техника : ежегодник. — 2009. — № 3 (Спец. вып.). — С. 175—178.
6. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
7. Липень С. В. Особенности преподавания правотворческой юридической техники в Республике Беларусь / С. В. Липень // Юридическая техника : ежегодник. — 2009. — № 3 (Спец. вып.). — С. 193—198.
8. Наумова К. І. Правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування в системі джерел муніципального права в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. / К. І. Наумова ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. — Харків, 2017. — 21 с.
9. Нечипоренко А. О. Нормотворчість в Україні: поняття, види, напрямки удосконалення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. О. Нечипоренко ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. — Харків, 2015. — 21 с.
10. Петришина М. О. Напрями удосконалення нормотворчості в органах місцевого самоврядування в Україні / М. О. Петришина // Європ. перспективи. — 2012. — № 2, ч. 2. — С. 71—76.
11. Петришина М. О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні : монографія / М. О. Петришина. — Харків : Право, 2011. — 232 с.
12. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності [Електронний ресурс] : Закон від 11.09.2003 № 1160-IV. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.
13. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

14. Про нормативно-правові акти [Електронний ресурс] : проект Закону України № 7409 від 01.12.2010. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123.

Я. В. Ковач

**Оптимизация процесса разработки локальных
нормативно-правовых актов местного самоуправления**

Статья посвящена проблемным вопросам в сфере разработки и принятия локальных нормативно-правовых актов местного самоуправления. В исследовании освещаются наиболее значимые проблемы технико-технологических составляющих указанного процесса, а также определяются основные направления его оптимизации.

Ключевые слова: *местное самоуправление, локальные нормативно-правовые акты местного самоуправления, процесс разработки и принятия локальных нормативно-правовых актов местного самоуправления.*

Y. Kovach

**The optimization of local self-government
normative legal acts drafting process**

The formation and development of local self-government normative legal acts drafting process is inextricably linked with the emergence and evolution of local self-government, the development of theoretical concepts of its origin and essence, as well as the formation of a system of legislation regulating the activities of local self-government bodies.

The current state of Ukrainian legislation causes many complaints and criticisms. This statement concerns not only normative legal acts issued by state authorities, but also normative legal acts issued by bodies and officials of local self-government. One should agree with the opinion that the quality of the texts of normative legal acts is conditioned by several obligatory factors. These include: the qualification of the subjects of rulemaking, the degree of compliance with the acts drafting technique rules, their expert and legal control, as well as compliance with requirements of process and procedure.

The analysis of the constitutional and legal norms regulating the issues of municipal rule-making allows to state that the normative legal acts drafting process is characterized by insufficient level of legal regulation, in particular, from the point of view of consolidation and detail of stages, particular aspects of its

implementation, subjects of initiation, drafting, adoption of relevant acts, their entry into force, expiry of validity, peculiarities of conducting examination of draft acts, respectively, control and supervision over observance and implementation, as well as from the point of view of compliance with the drafting technique rules and requirements.

Based on the above, I am convinced that, first of all, developing a unified approach to the formation of legal policy in Ukraine, its definition and conceptualization will contribute to the definition of a unified strategy and tactics of the legal development of society, improvement of the mechanism of legal regulation, the protection of human and civil rights and freedoms, the construction of a legal state. The combination of the efforts of leading domestic theorists and practitioners around the scientific substantiation of normative activity, including the normative legal acts of local self-government drafting process, can positively influence both the further improvement of the latter, and the development of particular territorial units, as well as the legal development of the state as a whole.

Consequently, the implementation of concerted actions of both public authorities and local self-government bodies as well as representatives of the public on the improvement of legal regulation of normative activity in Ukraine as a whole, as well as the normative legal acts of local self-government drafting process in particular, further harmonization of Ukrainian and European Union legislation, which manifests itself in convergence of the national legal system and its subsystems with the legal system of the European Union and international requirements and legal norms and standards, and appropriate training of qualified personnel is crucial to the successful development of our country.

Key words: *local self-government, local normative-legal acts of local self-government, process of drafting and adoption of local normative-legal acts of local self-government.*