

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

Барський Вадим Рудольфович

УДК 352.075.1 (477)

**НОРМОТВОРЧИСТЬ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса - 2006

Дисертацією є рукопис.
Робота виконана в Одеській національній юридичній академії
Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник доктор юридичних наук, професор
Орзіх Марко Пилипович,
Одеська національна юридична академія,
завідувач кафедри конституційного права

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Тодика Юрій Миколайович,
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого,
завідувач кафедри конституційного права України;

кандидат юридичних наук, доцент
Резніченко Семен Васильович,
Одеський юридичний інститут
Харківського національного університету внутрішніх
справ МВС України,
начальник кафедри цивільного та трудового права

Провідна установа: Київський національний університет імені Тараса
Шевченка, кафедра конституційного і адміністративного права (м. Київ).

Захист відбудеться « _____ » _____ 2006 р. о _____ год.
на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Одеської національної
юридичної академії (65009, м. Одеса, Фонтанська дорога, 23).

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Одеської національної
юридичної академії (65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2).

Автореферат розісланий « _____ » _____ 2006 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Л.Р. Біла

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. На сучасному етапі розвитку України місцеве самоврядування (надалі: МСВ) - це вирішальний чинник формування громадянського суспільства та демократичної правової держави. Зростаюча роль МСВ вимагає оновлення законодавства, всебічного дослідження як нових правових інститутів, так і тих, що існували раніше і в сучасних умовах набули нового змісту. До них належить нормотворчість представницьких органів МСВ (місцевих рад).

Нормотворчість Рад народних депутатів досліджувалася радянськими державознавцями. Положення і висновки, що містяться в наукових роботах того періоду, служать базою для дослідження нормотворчості представницьких органів МСВ в сучасних умовах. Однак, ці роботи ґрунтуються на якісно іншому (радянському) законодавстві та іншому фактичному матеріалі, і тому не можуть розкрити властивостей нормотворчості представницьких органів МСВ, зокрема її змісту, суб'єктно-діяльнісних характеристик.

Попри значну увагу вітчизняних вчених до МСВ досі бракує розгорнутих досліджень нормотворчості місцевих рад, у фахових навчальних посібниках їй приділяється недостатньо уваги, недосконалість законодавчої бази з цього питання є загальновизнаною. Без наукового обґрунтування та чіткого правового регулювання нормотворчість місцевих рад позбавляється орієнтирів, здійснюється стихійно, призводить до непродуктивного витрачання інтелектуальних, психічних зусиль суб'єктів нормотворчих правовідносин, негативних соціальних наслідків, які виникають у разі застосування недосконалих нормативно-правових актів як результату нормотворчої діяльності.

Наукове пізнання закономірностей і властивостей нормотворчості місцевих рад уможливорює її прогнозування і планування, ефективне керівництво нею. Вона повинна підпорядковуватися певному мінімуму правил, метою яких є: попередження прийняття неякісних або неефективних нормативно-правових актів; забезпечення єдності правового простору країни.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дослідження є частиною загальної проблеми, за якою працювала Одеська національна юридична академія: „Правові проблеми становлення і розвитку сучасної Української держави” (реєстр. номер 0101U0001195) і республіканської програми, за якою працювала кафедра конституційного права Одеської національної юридичної академії „Місьцеве самоврядування в умовах формування правової держави” (реєстр. номер Державного комітету України з питань науки і технологій - 08.06.03 / 001-93).

Мета і задачі дослідження. Метою дисертаційного дослідження є комплексний науковий аналіз нормотворчості представницьких органів МСВ; розробка рекомендацій щодо удосконалення чинного законодавства.

Відповідно до вказаної мети у дисертації поставлено такі задачі:

дослідити місце і роль муніципальної нормотворчості у правовій реальності сучасної України;

проаналізувати властивості муніципальної нормотворчості як форми реалізації МСВ;

визначити коло повноважень представницьких органів МСВ, способом реалізації яких є прийняття нормативно-правових актів;

дослідити процедурно-процесуальну форму муніципального нормотворчого процесу;

проаналізувати стан організаційно-правового забезпечення нормотворчої діяльності представницьких органів МСВ і сформулювати пропозиції щодо його вдосконалення;

дослідити технологію нормотворчості представницьких органів МСВ.

Об'єктом дослідження є комплекс суспільних відносин, що пов'язані з підготовкою і прийняттям нормативно-правових актів МСВ.

Предметом дослідження є муніципальний нормотворчий процес та його правові результати.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання. Як загальнонауковий було використано діалектичний метод, завдяки якому нормотворчість представницьких органів МСВ розглянуто як різновид правотворчості, що знаходиться у постійному розвитку і одночасно відображає конкретно-історичний етап розвитку суспільства. Історико-правовий метод було використано при дослідженні розвитку організаційно-правового забезпечення нормотворчої діяльності місцевих рад (підрозділи 1.3., 2.1., 2.3.). Системний метод дозволив дослідити МСВ як систему, що складається з підсистем із притаманними їм властивостями (підрозділ 1.2.). Порівняльно-правовий метод використовувався для з'ясування зарубіжного досвіду правового регулювання нормотворчості представницьких органів МСВ (підрозділи 1.1., 1.2., 3.6.). Методи класифікації та групування було використано для визначення представницьких органів у системі органів МСВ, стадій муніципального нормотворчого процесу (підрозділи 1.2., 1.3.). Функціональний метод було використано при дослідженні нормотворчості місцевих рад як способу реалізації їхньої компетенції (підрозділ 1.2.).

Теоретичною основою дисертаційного дослідження стали роботи радянських державознавців О.В. Годунової, В.М. Горшенєва, Б.В. Дрейшева, К.І. Козлової, О.О. Кутафіна, Б.М. Лазарева, Н.О. Міхальнової, В.В. Онохова, В.С. Основіна, А.С. Піголкіна, Ю.О. Тихомирова, К.Ф. Шеремета; сучасних українських учених-юристів М.О. Баймуратова, П.Д. Біленчука, І.В. Дробуша, В.М. Кампо, В.С. Ковальського, І.П. Козінцева, М.І. Корнієнка, О.В. Корпаня, В.В. Кравченка, А.Р. Крусян, Б.А. Пережняка, М.В. Пітцика, О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, М.П. Орзіха, М.В. Підмогильного, В.Ф. Погорілка, М.О. Пухтинського, Б.М. Свірського, В.Я. Тація, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, Р.Б. Хоменця, В.М. Шаповала; сучасних зарубіжних науковців Р.В. Бабуна, О.В. Берга, М.А. Васильєва, Сюзан Л. Броді, С.В. Кабишева, Є.М. Ковешнікова, С.Н. Лопатіна, Т.С. Масловської, Карін Плоккер, В.К. Сидорчука, В.В. Таболіна, Фурманна Урсуса, В.І. Фадєєва, Гай Холліс, В.В. Чернікова, К.С. Шугріної та ін. Особливої уваги було приділено роботам сучасних вітчизняних авторів, які розробляють проблематику

правового регулювання діяльності представницьких органів влади, зокрема В.С. Журавського, Н.В. Ганжі.

Нормативну основу дослідження склали Конституція України, законодавство України, що визначає систему МСВ і компетенцію місцевих рад, практика Конституційного Суду України із цих питань. Емпіричну основу дослідження становлять матеріали нормотворчої практики Дніпропетровської, Житомирської, Львівської, Нікопольської, Рівненської, Харківської, Чернівецької міських рад; Луганської, Одеської, Сумської обласних рад. Значне місце в роботі приділено досвіду організаційно-правового забезпечення нормотворчої діяльності Одеської міської ради. В роботі використано законодавства зарубіжних країн та міжнародно-правові акти, які дають змогу оцінити правове забезпечення нормотворчості представницьких органів МСВ у порівняльно-правовому аспекті.

Наукова новизна одержаних результатів. Робота є першим у вітчизняній юридичній науці монографічним дослідженням нормотворчості представницьких органів МСВ в Україні. У результаті здійсненого дослідження закладено основи концепції нормотворчості представницьких органів МСВ, надано пропозиції щодо вдосконалення її правового регулювання нормотворчості місцевих рад, сформульовано нові положення і висновки, до найбільш значущих з яких належать:

уперше:

визначено місце і роль муніципальної нормотворчості у правовій реальності сучасної України як самостійного виду правотворчості;

сформульовано авторські критерії, за якими муніципальна нормотворчість відрізняється від законотворчості та підзаконної нормотворчості органів держави: цілі, принципи, зміст, етапи, коло суб'єктів нормотворчих правовідносин;

досліджено вплив функціонального призначення МСВ на властивості муніципальної нормотворчості як форми його реалізації;

узагальнено вітчизняний досвід організаційно-правового забезпечення і технології нормотворчості представницьких органів МСВ;

удосконалено:

змістовну характеристику муніципальної нормотворчості, яка полягає у матеріально-технічних діях з виявлення волі територіальної громади, формування відповідно до неї владних імперативів, закріплення цих імперативів у нормативно-правових актах МСВ;

систематизацію нормативно-правових актів представницьких органів МСВ, поряд із самоврядними актами виокремлено регуляторні акти;

набули подальшого розвитку:

дослідження ознак нормативно-правових актів МСВ;

положення про суб'єктний склад муніципальних нормотворчих правовідносин, зокрема визначено, що до нього входять суб'єкт нормотворення (представницький орган МСВ) та інші суб'єкти права, які мають статус учасників нормотворчої діяльності;

аргументи на користь прийняття закону про нормативно-правові акти, Кодексу законів про місцеве самоврядування (Муніципального кодексу), Модельного регламенту представницького органу МСВ.

Практичне значення отриманих результатів. Сформульовані в дисертації пропозиції можуть бути використані у:

науково-дослідній сфері - для подальшої розробки проблеми нормотворчості представницьких органів МСВ;

правотворчості - для удосконалення законодавства;

правозастосуванні - для оптимізації форм і методів нормотворчої діяльності місцевих рад;

навчальному процесі - для підготовки підрозділів навчальних посібників, навчально-методичних рекомендацій для навчальних курсів „Конституційне право України”, „Муніципальне право України”.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертації обговорювалися на теоретичних семінарах і засіданнях кафедри конституційного права Одеської національної юридичної академії; міжнародній науково-практичній конференції „Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція” (Одеса, 2000 р.); IV (56-й) звітній науковій конференції професорсько-викладацького складу і аспірантів ОНЮА (Одеса, 2001 р.); громадських слуханнях з обговорення проекту Закону України від 13 грудня 2000 р. № 6287 Кодекс законів про місцеве самоврядування (Муніципальний кодекс) (Одеса, 2001 р.); V (57-й) звітній науковій конференції професорсько-викладацького складу і аспірантів ОНЮА (Одеса, 2002 р.); VI (58-й) звітній науковій конференції професорсько-викладацького складу і аспірантів ОНЮА (Одеса, 2003 р.); міжнародній науково-практичній конференції „Конституційні права і свободи людини і громадянина як вища цінність демократичної правової держави” (Тирасполь, 2005 р.).

Публікації. Основні положення, результати та висновки дисертації викладено у 6 наукових статтях, 3 з яких опубліковано у фахових виданнях, затверджених ВАК України.

Структура дисертації. У відповідності до мети, завдань, і предмета дослідження дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що включають 10 підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації складає 221 сторінку, з них основний текст - 191 сторінка, список використаних джерел - 30 сторінок. Кількість використаних джерел - 291.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються ступінь її наукової розробленості, мета і задачі роботи, її методологічна основа та наукова база, а також основні положення, які виносяться на захист. Підкреслюються наукова новизна і практична значимість результатів дослідження.

Перший розділ „Теоретичні основи нормотворчості представницьких органів місцевого самоврядування” складається з трьох підрозділів.

У **підрозділі 1.1. „Муніципальна нормотворчість як форма здійснення місцевого самоврядування”** досліджено вплив функціонального призначення МСВ на муніципальну нормотворчість, яка є формою його здійснення.

Стверджується, що концептуальне значення для розуміння властивостей муніципальної нормотворчості мають ознаки МСВ, які наведено в роботі.

На підставі аналізу законодавства зроблено висновок про те, що в рамках самоврядної практики приймаються правові акти, які відрізняються за порядком підготовки, прийняття та набрання чинності. Підкреслено, що для самоврядної практики найважливішого значення набуває поділ правових актів МСВ на нормативно-правові та індивідуальні.

Доводиться, що стосовно комплексу правовідносин, пов'язаних з підготовкою і прийняттям нормативно-правових актів МСВ, доцільно використовувати поняття „муніципальна нормотворчість”. Воно віддзеркалює суб'єктно-діяльнісні характеристики наведених правовідносин, що полягають у спрямованих на виявлення волі територіальної громади, формування у відповідності до неї владних імперативів, закріплення цих імперативів в актах прямої правотворчості або в актах органів МСВ, матеріально-технічних діях юридично визначеного кола суб'єктів. Підкреслено, що поняття, похідні від поняття „муніципалітет”, не належать до понятійного апарату законодавства України, але разом із тим їх використання у роботі запобігає громіздким термінологічним застереженням.

Доводиться, що муніципальна нормотворчість, як правова діяльність, спрямована на досягнення певних юридичних цілей, підкоряється відповідним принципам, складається з певних етапів, вимагає чіткої правової регламентації.

Серед цілей муніципальної нормотворчості пропонується виокремити конкретну та абстрактні. Конкретна мета – встановлення, зміна або скасування правової норми. Серед абстрактних цілей пропонується виокремити: проміжну – врегулювання суспільних відносин, та кінцеву – вирішення питань місцевого значення.

Принципи муніципальної нормотворчості пропонується поділяти на ті, що є екстраполяцією загальних принципів правотворчості (верховенство права, демократизм тощо, гуманізм), і спеціальні, що властиві саме муніципальній нормотворчості (субсидіарність, поєднання місцевих та державних інтересів, повнота нормотворчих повноважень з питань місцевого значення).

Муніципальна нормотворчість розглядається як явище, що складається з двох частин: перша - нормопідготовча - найменш пов'язана з юридичними імперативами; друга - нормоустановча - ґрунтується виключно на юридичних засадах.

Муніципальна нормотворчість здійснюється у правовому просторі, який „окреслений” законодавством. Незважаючи на його значний обсяг, ряд важливих питань, що пов'язані з організацією і технологією муніципальної нормотворчості, дотепер потребують законодавчого вирішення.

Запропоновано додаткові аргументи на користь прийняття закону про нормативно-правові акти, до структури якого має входити підрозділ про нормативно-правові акти МСВ.

У підрозділі 1.2. „Нормотворчість як спосіб реалізації компетенції представницьких органів місцевого самоврядування” розглянуто компетенційну основу нормотворчості представницьких органів МСВ.

Стверджується, що законодавче положення про право територіальної громади вирішувати питання місцевого значення не можна абсолютизувати. Зазначено, що на сучасному етапі розвитку МСВ в Україні більшість питань місцевого значення вирішуються органами МСВ. Пропонується виокремлювати два основні типи функцій органів МСВ: представницькі і виконавчо-розпорядчі. Доведено, що у вітчизняній самоврядній практиці пошук оптимального розподілу цих двох типів функцій між органами МСВ триває.

Зазначено, що зміст компетенції представницького органу МСВ складають: предмет відання і владні повноваження. Доводиться, що прийняття нормативно-правового акта є способом реалізації владних повноважень. В законодавстві відсутні визначення понять „нормативно-правовий акт” та „індивідуальний акт”. Суб’єкти, що залучені до муніципальної нормотворчості, відрізняються один від одного за рівнем юридичних знань, через що вони нерідко неоднаково розуміють призначення нормативно-правових актів у механізмові правового регулювання, що утворює ситуацію, коли одне і те ж питання різні місцеві ради регулюють різними за нормативністю правовими актами. Таке становище не є припустимим, оскільки воно порушує єдність правового простору України.

Стверджується, що ті повноваження представницьких органів МСВ, реалізація яких пов’язана з покладанням обов’язків на конкретно не визначене коло фізичних та юридичних осіб у розумінні здійснення ними дій, стримування від здійснення ними дій або не перешкоджання здійсненню стосовно них дій, потребують прийняття нормативно-правового акта. Пропонується доповнити законодавство нормою, яка визначала б коло питань, які регулюються з боку представницьких органів МСВ виключно нормативно-правовими актами. Межі цього кола питань запропоновано в роботі.

У підрозділі 1.3. „Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування як юридичний процес” досліджуються властивості процедурно-процесуальної форми муніципального нормотворчого процесу.

Доводиться, що нормотворчість представницьких органів МСВ здійснюється у формі муніципального нормотворчого процесу. Його зміст складається з послідовних матеріально-технічних дій суб’єктів муніципальних нормотворчих правовідносин, які регламентуються процедурно-процесуальними нормами муніципального права. Основним способом зв’язку і систематизації цих дій є певна процедурно-процесуальна форма.

Процедурно-процесуальна форма муніципального нормотворчого процесу включає три види нормотворчих проваджень: створення нормативно-правового акта, що встановлює правові норми; створення нормативно-правового акта, що змінює правові норми; створення нормативно-правового акта, що скасовує правові норми. Вид нормотворчого

провадження визначає внутрішню логіку і стадійність муніципального нормотворчого процесу.

Запропоновано стадійність муніципального нормотворчого процесу моделювати шляхом її рубрикації по п'яти пунктах, кожен з яких включає або одну однойменну стадію, або декілька різнойменних стадій: 1) підготовка проекту нормативно-правового акта (визначення предмета регулювання, підготовка тексту, розробка концепції); 2) офіційне внесення проекту нормативно-правового акта до місцевої ради; 3) проходження проекту нормативно-правового акта в місцевій раді (попереднє обговорення проекту в постійній комісії; обговорення проекту на пленарному засіданні; прийняття рішення за проектом); 4) промульгація нормативно-правового акта (підписання уповноваженою особою; присвоєння реєстраційного номера); 5) офіційне оприлюднення нормативно-правового акта. Муніципальний нормотворчий процес повинен складатися з усіх наведених стадій. Із цього правила існують виключення - їх наведено у дисертації.

Закріплення саме в такій послідовності стадій муніципального нормотворчого процесу дозволяє виокремити два види суб'єктів муніципальних нормотворчих правовідносин: суб'єктів нормотворення та суб'єктів-учасників нормотворчої діяльності. Зазначається, що суттєвою відмінністю між ними є виключне право суб'єкта нормотворення приймати правовий акт, надаючи йому юридичної сили. Правовий статус суб'єктів-учасників нормотворчої діяльності характеризується неможливістю їх втручання в дії суб'єкта нормотворення на стадії прийняття нормативно-правового акта. Доводиться, що суб'єктом нормотворчості є представницький орган МСВ. Коло суб'єктів-учасників нормотворчої діяльності є значно ширшим. У муніципальному нормотворчому процесі вони можуть набувати різного статусу.

Визначено, що муніципальний нормотворчий процес ґрунтується на принципах, які або закріплені в законодавстві, або обумовлені самоврядним характером нормотворчої діяльності.

Другий розділ „Організаційно-правове забезпечення нормотворчої діяльності представницьких органів місцевого самоврядування” складається із трьох підрозділів.

Підрозділ 2.1. „Інституційне забезпечення нормотворчої діяльності представницьких органів місцевого самоврядування” присвячено аналізу впливу інституціональних зв'язків між суб'єктом нормотворення і суб'єктами-учасниками нормотворчої діяльності.

Доводиться, що суттєве значення для нормотворчої діяльності представницького органу МСВ мають: правовий статус головуючого, правовий статус та склад робочих органів; політичне структурування; кількість депутатів та режим їхньої роботи.

На підставі аналізу законодавства зроблено висновок про те, що, незважаючи на зовнішню подібність правового становища головуючих на пленарних засіданнях (місцевий голова або голова міської ради), методи та форми їх впливу на муніципальну нормотворчість суттєво відрізняються між собою.

Зазначено, що створення постійних комісій диктується об'єктивною необхідністю попереднього розгляду питань при невеликому і кваліфікованому складі учасників. Визначено два типи постійних комісій: функціональні та галузеві. Акцентовано увагу на тому, що постійні комісії не підмінюють місцеву раду, вони сприяють раціоналізації її роботи, використовуючи вигоди спеціалізації.

Зазначено, що вплив депутатських фракцій на нормотворчу діяльність районних у місті, міських, районних і обласних рад слід визначати виходячи з того, що їхні депутати обираються за пропорційною системою. Зроблено висновок про те, що депутатські фракції є факультативним елементом внутрішньої організації сільських і селищних рад.

Підкреслено, що чисельність депутатів місцевої ради є важливою умовою для визначення кворуму. Зроблено висновок, що, незважаючи на скорочення депутатського корпусу у порівнянні з радянським періодом, законодавчо встановлена чисельність депутатів представницьких органів МСВ в Україні значно перевищує середньостатистичну чисельність депутатів муніципальних рад у країнах Європи.

Законодавство встановлює два режими роботи депутатів. Найбільш численна група депутатів здійснює свої депутатські повноваження, не пориваючи з виробничими і службовими обов'язками. Значно менша група депутатів працює у місцевих радах на постійній основі. Професіоналізація їхньої роботи сприяє розширенню спектру знань, накопиченню досвіду, розвитку організаційних здібностей.

У підрозділі 2.2. „Організаційно-правові форми нормотворчої діяльності представницьких органів місцевого самоврядування” досліджуються властивості сесії як форми діяльності місцевої ради, співвідношення сесійної форми діяльності місцевої ради із формами діяльності її постійних комісій.

Стверджується, що сесійна форма діяльності представницьких органів влади склалася у середині 30-х років і до середини 90-х років минулого століття залишалася незмінною. Структурні зміни в системі органів публічної влади обумовили оновлення організаційно-правових форм їхньої діяльності. Зазначено, що у теперішній час правове регулювання сесійної форми діяльності місцевих рад здійснюється різними за ієрархією актами: порядок скликання сесії - Законом “Про місцеве самоврядування в Україні”, порядок проведення сесії – їхніми регламентами.

Наводяться аргументи на користь твердження про те, що сесія є основною формою діяльності місцевої ради: тільки на сесії вона може приймати рішення; тільки сесія сприяє створенню необхідних умов для безпосередньої участі депутатів у постановці, обговоренні і прийнятті рішень.

Зазначається, що процедурно-процесуальні правила, які стосуються пленарних засідань місцевої ради є, наскільки це практично можливо, обов'язковими при проведенні засідань її постійних комісій.

Підрозділ 2.3. „Правове регулювання нормотворчої діяльності представницьких органів місцевого самоврядування” присвячено дослідженню співвідношення між правовими актами, які регулюють

нормотворчу діяльність представницьких органів МСВ.

На підставі вибіркового аналізу регламентів місцевих рад зроблено висновок, що у самоврядній практиці України існує два концептуальні підходи до визначення предмета їхніх регламентів. Перший - „кодіфікаційний”, - полягає в тому, що регламент є правовим актом, приписи якого охоплюють всі питання, які стосуються структури і порядку діяльності місцевої ради, її органів і посадових осіб, депутатів та їхніх об'єднань. В основі другого лежить значення поняття „регламент”, яке розуміється як звід правил, що регулюють виключно порядок діяльності саме органу.

Доводиться, що головним у змісті регламентів місцевих рад є деталізація законодавчих положень про організацію і порядок їхньої діяльності. Стверджується, що до загальних юридичних ознак регламентів місцевих рад належать: письмово-документальна форма, вольовий характер, предметно-змістовна єдність із Законом “Про місцеве самоврядування в Україні”, певні зовнішні реквізити; процедурно-процесуальний характер приписів. Відрізняються регламенти за структурою і змістом, що віддзеркалює ставлення укладачів регламенту до його предмета, процедурно-процесуальних питань.

Виходячи з того, що регламентові притаманні ознаки рішення місцевої ради нормативно-правового характеру, стверджується, що важливою умовою набрання ним чинності є його офіційне оприлюднення. У протилежному випадку, діяльність місцевої ради відбувається в атмосфері „цехової” замкнутості і суперечить принципів гласності місцевого самоврядування.

Пропонується прийняття Модельного регламенту представницького органу МСВ, який узагальнив би накопичений позитивний досвід укладання регламентів.

Третій розділ „Технологія нормотворчості представницьких органів місцевого самоврядування” складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 3.1. „Підготовка проекту нормативно-правового акта” доводиться, що якість проекту нормативно-правового акта представницького органу МСВ залежить від багатьох факторів об'єктивного і суб'єктивного характеру. Стверджується, що вибір предмета регулювання нормативно-правового акта місцевої ради є першим етапом його підготовки. Предмет регулювання нормативно-правового акта визначатиметься одним із трьох способів: 1) вказівка на необхідність його прийняття міститься в законодавстві; 2) уповноважені суб'єкти на основі аналізу соціально-економічного розвитку муніципально-територіальної одиниці доходять висновку про необхідність його підготовки; 3) фізичні або юридичні особи, виходячи зі своїх групових або корпоративних інтересів, доходять висновку про необхідність його підготовки.

Обов'язковим при підготовці тексту проекту є виконання вимог нормопроектної техніки, до яких належать: певний мовний стиль; стереотипний термінарій; внутрішня логіка; уніфікована структура. Оцінка якості прийнятих нормативно-правових актів ґрунтується на уявленні про ідеальну нормотворчість. Стверджується, що особи, які залучені до муніципальної нормотворчості, нерідко не знайомі ані з принципами дії механізму правового регулювання, ані з юридико-технічними правилами.

Наводяться аргументи на користь додаткової юридичної підготовки осіб, які залучені до муніципальної нормотворчості.

У підрозділі 3.2. „Офіційне внесення проекту нормативно-правового акта до представницького органу місцевого самоврядування” розглянуті суб'єктно-діяльнісні характеристики однойменної стадії муніципального нормотворчого процесу.

Офіційне внесення проекту нормативно-правового акта до представницького органу МВС має особливе значення для муніципального нормотворчого процесу - завдяки йому виникають правовідносини між нормотворчим органом і суб'єктом права муніципальної нормотворчої ініціативи. Суб'єктом права муніципальної нормотворчої ініціативи пропонується вважати особу, праву якої вносити проект нормативно-правового акта до нормотворчого органу кореспондує обов'язок відповідального структурного підрозділу нормотворчого органу здійснити аналіз внесеного проекту на відповідність встановленим вимогам, дати висновок щодо цього.

Зазначено, що реалізація права муніципальної нормотворчої ініціативи суттєво впливає на формування правової системи, і тому вимагає однакової правової регламентації на всій території України: коло суб'єктів права муніципальної нормотворчої ініціативи (його межі запропоновано в роботі); умови внесення і особливості оформлення проектів нормативно-правих актів; строки розгляду нормотворчим органом внесених нормотворчих пропозицій.

У підрозділі 3.3. „Нормотворче провадження в представницькому органі місцевого самоврядування” конкретизується порядок проходження проекту нормативно-правового акта у представницькому органі МСВ.

Проходження проекту нормативно-правового акта у місцевих радах регулюється переважно їхніми регламентами. На підставі вибіркового аналізу регламентів пропонується узагальнена схема руху проекту у представницькому органі МСВ. Вона складається з двох етапів: попереднє обговорення проекту у відповідальній постійній комісії; обговорення і прийняття рішення за проектом на пленарному засіданні місцевої ради. Підкреслено, що суб'єкти нормотворчої діяльності повинні дотримуватися цієї послідовності. Її недотримання є підставою для оскарження законності прийнятого нормативно-правового акта.

Діяльність постійної комісії з попереднього обговорення проекту включає: вивчення й аналіз проекту, узагальнення відгуків, зауважень і пропозицій, які надійшли до проекту, підготовку висновку щодо проекту. Постійна комісія може провести слухання щодо проекту із залученням представників зацікавлених осіб, громадськості, засобів масової інформації, фахівців-експертів.

Обговорення проекту на пленарних засіданнях місцевих рад проходить у двох або трьох читаннях, що створює умови для максимально повного врахування усіх висловлених щодо проекту зауважень, пропозицій і виправлень. Акцентовано увагу на неприпустимість практики, коли депутати, занадто „втомлені”, щоб довго вислуховувати доповіді, голосують по проекту відразу в цілому, не надто ретельно вникаючи в його суть.

Підрозділ 3.4. „Офіційне оприлюднення нормативно-правового акта” присвячено дослідженню актуальних проблем, що пов’язані з оприлюдненням нормативно-правових актів представницьких органів МСВ, пошуком правових засобів їх вирішення.

Робиться висновок, що офіційне оприлюднення нормативно-правового акта місцевої ради є необхідним етапом формування вираженої у ньому волі, обов’язковою умовою набрання ним чинності. Акцентовано увагу на тому, що є неприпустимою практика набрання чинності нормативно-правових актів місцевих рад, які не були оприлюднені.

На підставі аналізу практики визначено дві найбільш поширені сучасні форми офіційного оприлюднення нормативно-правових актів місцевих рад: опублікування в офіційному друкованому виданні; поштове розсилання суб’єктам права, які зобов’язані виконати прийняте рішення, чи які за характером діяльності повинні бути ознайомлені з його змістом. Стверджується, що широке застосування нових технологій у муніципальному управлінні, зокрема комп’ютерних мереж, є підставою для законодавчого визнання первинного розміщення тексту прийнятого нормативно-правового акта на офіційному Інтернет-сайті нормотворчого органу формою його офіційного оприлюднення.

Акцентовано увагу на тому, що правове регулювання застосування української мови як державної й інших мов у самоврядній практиці повинно здійснюватися в контексті міжнародних зобов’язань України та реального етнічно-лінгвістичного плюралізму.

ВИСНОВКИ

Загальні висновки за результатами дослідження зводяться до такого.

1. Нормотворчість представницьких органів МСВ є самостійним, поряд із законотворчістю і підзаконною нормотворчістю органів держави, видом правотворчості. Особливість їх співвідношення полягає в тому, що нормотворчість представницьких органів МСВ має субсидіарний характер стосовно законотворчості і підзаконної нормотворчості органів держави. Нормотворчість місцевих рад відрізняється від законотворчості і підзаконної нормотворчості органів держави: цілями, принципами, суб’єктно-діяльнісними характеристиками, етапами.

2. Нормотворчість представницьких органів МСВ належить до сфери правотворчості, тобто пов’язана з творенням об’єктивного права. Діяльнісні характеристики нормотворчості представницьких органів МСВ полягають у виявленні волі територіальної громади; формуванні відповідно до неї владних імперативів; закріпленні цих імперативів у нормативно-правових актах місцевих рад. Результатом нормотворчості представницького органу МСВ є нормативно-правовий акт.

3. Прийняття представницькими органами МСВ нормативно-правових та індивідуальних актів у формі рішень заважає уявленню про властивості конкретного правового акта (його юридичні ознаки, порядок розробки і прийняття, порядок набрання чинності, порядок оскарження). На сучасному етапі розвитку МСВ залишається актуальним пошук співвідношення між

юридичними властивостями та найменуванням (формою) правових актів місцевих рад. Пропонується на законодавчому рівні диференціювати правові акти місцевих рад залежно від їхньої нормативності, надавши їм різних найменувань.

4. Система нормативно-правових актів представницьких органів МСВ складається з двох видів актів: самоврядних актів, які прийнято в межах предмета відання МСВ, та регуляторних актів, які прийнято з метою реалізації державної регуляторної політики. Таке групування пояснює процедурно-процесуальні особливості їх підготовки і прийняття.

5. Прийняття нормативно-правових актів не є самоціллю - це спосіб реалізації тих повноважень представницького органу МСВ, які пов'язані із покладанням обов'язків на конкретно невизначене коло фізичних та юридичних осіб у розумінні здійснення ними дій, стримування від здійснення ними дій або не перешкоджання здійсненню стосовно них дій. Для забезпечення єдності правового простору України і попередження спорів про те, за яких обставин або для реалізації яких повноважень місцеві ради мають право (або зобов'язані) прийняти нормативно-правові акти, законодавство слід доповнити нормою, яка визначатиме коло питань, що встановлюються виключно нормативно-правовими актами.

6. В умовах відсутності закону про нормативно-правові акти особливого значення набуває проблема регламентного регулювання нормотворчої діяльності представницьких органів МСВ. Вибірковий аналіз регламентів місцевих рад свідчить про те, що вони вирішують одні і ті ж питання нормотворчої діяльності по-різному або зовсім їх не вирішують. Удосконаленню регламентного регулювання сприятиме прийняття Модельного регламенту представницького органу МСВ. В роботі запропоновано теоретико-прикладні підходи щодо підготовки та властивостей цієї моделі.

7. Оцінка якості нормативно-правових актів представницьких органів МСВ ґрунтується на уявленні про ідеальну нормотворчість, що передбачає певні заходи. По-перше, законодавче закріплення науково-методичних рекомендацій з підготовки проектів нормативно-правових актів, завдяки чому ці рекомендації набувають нормативного характеру. Законопроектні роботи у цьому напрямку ведуться в Україні вже близько десятиліття, але не можуть одержати свого завершення. По-друге, це додаткова юридична підготовка (щодо правил юридичної техніки) суб'єктів муніципальних нормотворчих правовідносин.

8. Офіційне внесення проекту нормативно-правового акта до представницького органу МСВ не слід ототожнювати лише з реалізацією права муніципальної нормотворчої ініціативи. Праву, яке належить суб'єктові муніципальної нормотворчої ініціативи, кореспондують обов'язки нормотворчого органу. Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" не визначає ані кола суб'єктів права муніципальної нормотворчої ініціативи, ані умов та порядку реалізації цього права. Закон слід доповнити нормами, які запобігли б інфляції права муніципальної нормотворчої ініціативи, до якої може призвести його використання нічим не обмеженим колом суб'єктів.

9. Офіційне оприлюднення нормативно-правового акта має важливе значення для набрання ним чинності. У законодавстві слід детально визначити форми і порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів МСВ. Поряд із традиційними формами їхнього оприлюднення пропонується визнати таку форму як їх розміщення на офіційному Інтернет-сайті представницького органу МСВ.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ

1. Барский В.Р. Процессуальное обеспечение прав и свобод человека (Тезисы и материалы обсуждения Круглого стола в редакции журнала “Юридический вестник”, посвящённого 50-летию Всеобщей декларации прав человека) // Юридический вестник. - 1999. - № 1. - С. 74-75.

2. Барский В.Р. Конституционно-процессуальная форма // Юридический вестник. - 2000. - № 2. - С. 63-67.

3. Барський В.Р. Процедурно-процесуальна форма діяльності представницьких органів місцевого самоврядування // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. - Вип. 11. - Одеса: Юрид. л-ра, 2001. - С. 175-181.

4. Барський В.Р. Правова природа регламентів представницьких органів місцевого самоврядування // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. - Вип. 12. - Одеса: Юрид. л-ра, 2001. - С. 222-227.

5. Барский В.Р. Совершенствование законотворческого процесса как тенденция современного конституционализма // Матер. Міжнар. наук.-практ. конференції “Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція” (жовтень 2000, Одеса). - Одеса: Юрид. л-ра, 2001. - С.151 -157.

6. Барский В.Р. Конституционный процесс // Введение в украинское право: Учебн.-научн. издание / Под ред. С.В. Кивалова, Ю.Н. Оборотова. – Одесса: Юрид. л-ра., 2005. - С. 343-356.

АНОТАЦІЯ

Барський В.Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. - Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 - конституційне право. - Одеська національна юридична академія. - Одеса. - 2006.

Дисертація присвячена дослідженню місця і ролі муніципальної нормотворчості в правовій реальності України, аналізу її закономірностей і властивостей на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування, вивченню проблем її нормативного регулювання і реалізації. На теоретичному рівні проаналізовано компетенційну основу нормотворчої діяльності представницьких органів місцевого самоврядування, досліджено склад муніципальних нормотворчих правовідносин, запропоновано модель стадійності муніципального нормотворчого процесу.

У дисертації розглянуто інституційне, організаційне, правове забезпечення нормотворчої діяльності представницьких органів місцевого

самоврядування, технологічні вимоги і параметри щодо підготовки проекту нормативно-правового акта, офіційного внесення проекту нормативно-правового акта до представницького органу місцевого самоврядування, обговорення проекту нормативно-правового акта і прийняття рішення за ним у представницькому органі місцевого самоврядування, офіційного оприлюднення нормативно-правового акта. Сформульовано концептуальні положення, обґрунтовано нові пропозиції і висновки з досліджуваних питань.

Ключові слова: міське самоврядування, муніципальна нормотворчість, представницькі органи місцевого самоврядування, нормативно-правовий акт місцевого самоврядування, муніципальний нормотворчий процес, організаційно-правове забезпечення нормотворчої діяльності, регламент представницького органу місцевого самоврядування, технологія нормотворчої діяльності.

АННОТАЦІЯ

Барский В.Р. Нормотворчество представительных органов местного самоуправления в Украине. - Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 - конституционное право. - Одесская национальная юридическая академия. - Одесса. - 2006.

Диссертация посвящена исследованию места и роли муниципального нормотворчества в правовой реальности Украины, анализу его закономерностей и свойств на современном этапе развития, изучению проблем его нормативного регулирования и реализации.

Утверждается, что функциональное назначение местного самоуправления непосредственно влияет на муниципальное нормотворчество как форму его осуществления. Концептуальное значение для понимания закономерностей и особенностей муниципального нормотворчества имеют признаки местного самоуправления: субъект; особый предмет ведения; локально-территориальный масштаб властных полномочий; сочетание институтов непосредственной и представительной демократии; правовая, организационная и материально-финансовая самостоятельность в пределах полномочий, определенных законодательством.

Сделан вывод о том, что нормотворчество представительных органов местного самоуправления обладает субсидиарным характером по отношению к законодательству и подзаконному нормотворчеству органов государства. Подчеркивается, что нормотворчество представительных органов местного самоуправления отличается от иных разновидностей правотворчества: целями, принципами, субъектно-объектной характеристикой нормотворческих правоотношений, этапами.

На теоретическом уровне проанализирована компетенционная основа нормотворческой деятельности представительных органов местного самоуправления, исследован состав муниципальных нормотворческих

правоотношений, предложена модель стадийности муниципального нормотворческого процесса.

В диссертации рассмотрены институциональное, организационное, правовое обеспечение нормотворческой деятельности представительных органов местного самоуправления, технологические требования и параметры: подготовки проекта нормативно-правового акта; официального внесения проекта нормативно-правового акта в представительный орган местного самоуправления; обсуждения проекта нормативно-правового акта и принятия решения по нему в представительном органе местного самоуправления; официального обнародования нормативно-правового акта. Сформулированы концептуальные положения, обоснованы новые предложения и выводы по исследуемым вопросам.

Принцип правовой, организационной и материально-финансовой самостоятельности местного самоуправления в пределах полномочий, определенных законодательством, означает относительную свободу выбора форм и методов его осуществления. Однако суверенитет, как принцип государственного строя Украины, диктует подчинение нормотворчества представительских органов местного самоуправления необходимому минимуму правовых правил, целью которых является: во-первых, предупреждение возможного принятия некачественных или неэффективных муниципальных нормативно-правовых актов; во-вторых, единство правового пространства страны. Несмотря на значительный объем, законодательство Украины о местном самоуправлении характеризуется несогласованностью и многочисленными пробелами по вопросам организации и технологии нормотворчества представительных органов местного самоуправления. Несогласованность, недостаточность или нечеткость законодательного регулирования нормотворческой деятельности существенно снижают ее качество, и как следствие - его правовой и социальный потенциал.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное нормотворчество, представительные органы местного самоуправления, нормативно-правовой акт местного самоуправления, муниципальный нормотворческий процесс, организационно-правовое обеспечение нормотворческой деятельности, регламент представительного органа местного самоуправления, технология нормотворческой деятельности.

SUMMARY

Barskyu V.R. Norm Creation Exercised by Representative Bodies of Local Self-Government in Ukraine. - Manuscript.

The thesis for a Candidate's of Law Degree in the specialty 12.00.02 - Constitutional Law. - Odesa National Law Academy. - Odesa. - 2006.

Dissertation for the Candidate of Law Degree, specialty 12.00.02 - Constitutional Law.- Odessa National Academy of Law. - Odessa.- 2006.

The dissertation is devoted to the place and role of norm creation exercised by municipal Councils. The paper contains the analysis of regularities and specific features of this activity at the present stage of local self-government in Ukraine.

The author investigates the issues of normative regulatory function and implementation of the norms. As a theoretical research the dissertation analyses the pattern of legal relations in the process of norm creation within the representative bodies of local self-government and competence requirement to norm creation on the level of local self-government.

The author examines institutional, organizational and legal foundations of norm creation activity exercised by municipal councils, technical requirements to drafting a normative legal Act and its introduction for the consideration by the bodies of local self-government followed by debate and decision regarding the Act and its official publication. The author formulates some essential concepts, offers new recommendations and conclusions on the issues under study.

Key words: 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.