

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.01.15>

ТЕХНІКО-ТЕХНОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ПРИЙНЯТТЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЛОКАЛЬНИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Ковач Я.В.,

кандидат юридичних наук,
науковий співробітник відділу планування та координації
науково-правових досліджень
Національної академії правових наук України
ORCID: 0009-0004-8430-8500

Ковач Я.В. Техніко-технологічні аспекти прийняття та реалізації локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування.

Стаття присвячена розгляду проблемних питань, пов'язаних із правовим регулюванням процесу вироблення нормативно-правових актів місцевого самоврядування в Україні. Проаналізовано ключові етапи процесу, включаючи підготовку проектів актів, їх узгодження та публікацію, а також взаємодію з органами виконавчої влади та громадськістю. За результатами вивчення проблемних питань до основних недоліків законодавчого регулювання можна віднести прогалини, відсутність єдиних правил та вимог до процесу та проектів актів, а також розмаїття регламентних норм у сфері муніципальної нормотворчості. У статті надаються рекомендації щодо удосконалення процедур, спрямованих на підвищення якості та оперативності прийняття нормативно-правових актів на місцевому рівні. Додержання вимог до проектів локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування, а також слідування правилам, загальним та спеціальним принципам при розробці локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування передбачає врахування особливостей та потреб соціально-економічного розвитку конкретної громади, окремого регіону, а також спрямоване на врахування інтересів різних прошарків населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Відсутність єдиних нормопроєктувальних правил та вимог до порядку здійснення процесу вироблення нормативно-правових актів місцевого самоврядування, а також документального оформлення проектів відповідних актів спричиняє порушення вимог нормотворчої діяльності в цілому. Зазначене не лише не сприяє виробленню якісних та ефективних нормативно-правових актів місцевого самоврядування, а й унеможливорює чи значно зменшує реальні можливості ефективного та своєчасного вирішення питань місцевого значення територіальними громадами безпосередньо або через органи та посадових осіб місцевого самоврядування.

В умовах євроінтеграційних процесів першочергового значення набувають питання, пов'язані із розробленням та прийняттям науково обґрунтованих, виважених правових рішень. Йдеться, насамперед, про здійснення нормотворчої діяльності спеціально уповноваженими суб'єктами в межах компетенції та у встановлених процедурно-процесуальних формах. Ураховуючи взяті Україною зобов'язання щодо формування правової соціальної демократичної держави, що передбачає покладення в основу організації та діяльності органів публічної влади принципу верховенства права, тобто пріоритету прав і свобод людини і громадянина, будь-яке рішення (органу державної влади чи місцевого самоврядування) повинно не просто передбачати досягнення заздалегідь визначеної цілі, а бути спрямоване на забезпечення ефективності правового регулювання загалом.

Ключові слова: муніципальна нормотворчість, нормативно-правові акти місцевого самоврядування, стадії процесу вироблення нормативно-правових актів місцевого самоврядування.

Kovach Ya.V. Technico-legal aspects of the adoption and implementation of local normative-legal acts of local self-government.

This article is dedicated to the consideration of problematic issues related to the legal regulation of the process of developing normative-legal acts of local self-government in Ukraine. The key stages of the process are analyzed, including the preparation of draft acts, their coordination, and publication, as well as the interaction with executive authorities and the public. Based on the study of problematic issues, the main drawbacks of the legislative regulation include gaps, the absence of unified rules and requirements for the process and draft acts, as well as the diversity of regulatory norms in the field of municipal lawmaking. The article provides recommendations for improving procedures aimed at enhancing the quality and efficiency of the adoption of normative-legal acts at the local level.

Adherence to the requirements for the drafts of local normative-legal acts of local self-government, as well as compliance with general and specific principles during the development of these acts, involves taking into account the features and needs of the socio-economic development of a specific community or region, as well as addressing the interests of different segments of the population of the relevant administrative-territorial unit. The absence of unified rule-drafting guidelines and requirements for the procedure of developing normative-legal acts of local self-government, as well as the documentation of the draft acts, leads to violations of the requirements of the law-making process as a whole. This not only hinders the creation of high-quality and effective normative-legal acts of local self-government, but also significantly reduces the real opportunities for the effective and timely resolution of local issues by territorial communities, either directly or through local self-government bodies and officials.

In the conditions of the European integration processes, issues related to the development and adoption of scientifically based, balanced legal decisions acquire primary importance. It is, first of all, about the implementation of rule-making activities by specially authorized entities within the limits of competence and in the established procedural and procedural forms. Taking into account Ukraine's commitment to the formation of a legal social democratic state, which provides for the establishment of the principle of the rule of law as the basis of the organization and activities of public authorities, that is, the priority of the rights and freedoms of a person and a citizen, any decision (of a state authority or local self-government body) should not simply provide for the achievement of a predetermined goal, but be aimed at ensuring the effectiveness of legal regulation in general.

Key words: municipal lawmaking, normative-legal acts of local self-government, stages of the process of developing normative-legal acts of local self-government.

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування є основою демократичного управління в державі, які мають право приймати локальні нормативно-правові акти, що регулюють специфічні питання місцевого значення. Однак процес їх прийняття та реалізації пов'язаний з численними техніко-технологічними труднощами, які можуть призводити до неефективності законодавчого процесу, а також до порушень прав та свобод громадян. Відсутність чіткої організаційно-правової бази та належних технологічних рішень для підготовки, прийняття та реалізації таких актів створює серйозні виклики для розвитку місцевого самоврядування.

Метою статті є аналіз техніко-технологічних аспектів процесу прийняття та реалізації локальних нормативно-правових актів, зокрема виявлення проблем, які виникають на етапах їх розробки, прийняття, оприлюднення та виконання, а також визначення можливих шляхів їх вирішення з урахуванням сучасних вимог до правового регулювання та організаційної техніки.

Стан опрацювання проблематики. Стан наукового опрацювання проблематики можна охарактеризувати як недостатній. Однією з основних проблем є нестабільність і неповнота законодавчого забезпечення цього процесу.

Виклад основного матеріалу. Сучасна юридична наука характеризується наявністю ряду досліджень, присвячених окремим питанням муніципальної нормотворчості, а також певним її аспектам та результатам, у тому числі, у виді різноманітних актів [1]. При цьому, єдиного розуміння та визначення понять «муніципальна нормотворчість», «нормотворча діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування» «нормотворчість у сфері місцевого самоврядування» не існує. Вітчизняні науковці не одностайні і при вирішенні питання щодо співвідношення таких понять, як «акти місцевого самоврядування», «акти суб'єктів місцевого самоврядування», «акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування», «нормативно-правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування» «локальні нормативно-правові акти місцевого самоврядування». При визначенні співвідношення між цими поняттями, як правило, виходять з тих чи інших підходів до процесу правоутворення, право – та нормотворчості, а також концепції походження місцевого самоврядування.

Водночас у наукових колах провідною є теза, згідно з якою нормотворчий процес загалом, а також муніципальний нормотворчий процес, зокрема, повинні відповідати загальнодемократичним принципам (законності, гуманізму, відкритості, колегіальності, професійності, науковості та здійснюватися з додержанням правил та вимог нормотворчої (нормопроектувальної) техніки). Слідування цим правилам та принципам може і повинно сприяти встановленню такого порядку вироблення актів, який би забезпечував активну й ефективну участь у ньому представників спільноти (насамперед, членів територіальної громади), об'єднань громадян, підприємницьких структур, депутатів (як провідників інтересів територіальної громади), врахування громадської думки, потреб соціально-економічного розвитку відповідної території, інтересів різних верств населення [2, с. 162]. Крім того, важливе значення має використання результатів громадських слухань, соціологічних та інших досліджень, участь у розробці актів кваліфікованих фахівців (у тому числі, досвідчених нормопроектувальників), представників різних галузей науки і практиків.

Означені проблеми процесу вироблення нормативних актів місцевого самоврядування впливають на ефективність останнього, а отже, і на якість та реалізацію прийнятих актів і таким чином, заслуговують на особливу увагу.

Процес вироблення нормативно-правових актів місцевого самоврядування регулюється низкою правових документів, які різняться за своїм характером. Основна частина вимог та правил закріплена в нормативно-правових актах: Конституції (засадничі положення нормотворчості як такої, а також нормотворчості місцевого самоврядування), Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», статутах територіальних громад, регламентах місцевих рад, положеннях про постійні комісії та ін. Крім того, правове регулювання цього процесу залежить від суб'єктів, стадій (процедура прийняття рішення про підготовку проєкту, офіційне доручення, внесення проєкту до порядку денного сесії тощо), а також характеру самого акта.

Залежно від суб'єкту прийняття (місцева рада, постійні комісії ради, виконавчий комітет ради) процес вироблення нормативно-правових актів місцевого самоврядування має свої особливості. При цьому, в науковій літературі звертається особлива увага на значення актів, що можуть прийматися шляхом місцевого референдуму, тобто членами територіальної громади безпосередньо.

Загалом, слід відзначити, що процес підготовки, обговорення та прийняття нормативно-правових актів місцевого самоврядування здійснюється шляхом виконання низки послідовних дій, які тісно взаємопов'язані між собою і є організаційно відокремленим комплексом дій і процедур, що утворюють самостійну стадію нормотворчого процесу.

Незважаючи на розмаїття наукових підходів до характеристики процесу вироблення нормативно-правових актів місцевого самоврядування, а також певних особливостей, які випливають з норм статутів територіальних громад та регламентів відповідних місцевих рад, можна виділити такі його стадії: 1) ініціювання необхідності розробки й прийняття нормативно-правового акта (визначення предмета правового регулювання, постановка цілі правового регулювання); 2) прийняття рішення про підготовку проєкту нормативно-правового акта; 3) розробка проєкту відповідного акта; 4) попередній розгляд проєкту нормативно-правового акта; 5) офіційний розгляд проєкту акта із дотриманням установлених процедур; 6) прийняття акта, його офіційне оформлення, оприлюднення, набрання чинності. Крім того, в деяких джерелах виділяють планування в якості окремої стадії досліджуваного процесу, а також громадське обговорення як факультативну стадію [2, с. 164]. При цьому, якщо йдеться про проєкти регуляторних актів або про зміни до місцевих бюджетів, то такі акти повинні попередньо публічно обговорюватися.

Виходячи з норм чинного законодавства суб'єктами нормотворчої ініціативи можуть бути члени територіальної громади (у виді місцевої ініціативи), загальні збори громадян, сільський, селищний, міський голова, депутати місцевих рад, постійні комісії рад, виконавчі органи рад. В обласних і районних радах із нормотворчою ініціативою може виступати голова місцевої державної адміністрації. Рішення ж про підготовку проєкту нормативно-правового акта може бути прийнято на підставі: розпорядження місцевого голови; звернення постійної комісії до місцевого голови, голови районної, обласної ради про необхідність внесення питання щодо розробки проєкту акта на розгляд ради; звернення депутатської групи, фракції, депутата до місцевого голови, голови районної, обласної ради; рішення виконавчого комітету про внесення питання на її розгляд; протоколу загальних зборів громадян, на яких прийнято рішення про місцеву ініціативу; рекомендації громадських слухань.

Цікаво, що Регламент Харківської міської ради, характеризується наявністю окремого розділу (III), який має назву: «Правові форми діяльності міської ради: нормотворча діяльність у міській раді». Цей розділ вміщує декілька глав, які дають достатньо детальний опис стадій нормотворчого процесу та актів, що приймаються радою, суб'єктів нормотворчої ініціативи, порядку прийняття рішень в цілому, а також певних їх видів тощо.

Відповідно до положень Конституції, а також Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про місцеві державні адміністрації» суб'єктами нормотворчої ініціативи можуть бути члени територіальної громади (у виді місцевої ініціативи), загальні збори громадян, сільський, селищний, міський голова, депутати місцевих рад, постійні комісії рад, виконавчі органи рад. в обласних і районних радах – відповідно голова місцевої державної адміністрації.

Так, зокрема, Регламент Харківської міської ради дає перелік суб'єктів нормотворчої ініціативи, до яких належить міський голова, депутати міської ради, постійні комісії міської ради, виконавчі органи міської ради, загальні збори громадян, члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи.

У свою чергу, ні Статут територіальної громади міста Вінниці, ні Регламент Вінницької міської ради не надає подібну інформацію. Зробити висновок про те, які суб'єкти мають право ініціювати

постановку питання про розгляд підготовленого акта або ж про розгляд питання щодо необхідності підготовки певного акта можна виключно шляхом аналізу норм Регламенту Вінницької міської ради, які так чи інакше, стосуються питань, що пов'язані з організацією діяльності ради, депутатів, її органів, міського голови, а також норм, що регулюють питання реалізації різних форм безпосередньої демократії [3].

Наступною є стадія підготовки проєкту нормативно-правового акта, важливість якої беззаперечна, адже якість підготовленого проєкту визначає якість самого нормативно-правового акта. Не менш важливим є дотримання строку підготовки проєкту, що забезпечує своєчасність його прийняття, а отже, й можливість своєчасного регулювання суспільних відносин [4, с. 18].

Розробка проєкту акта здійснюється суб'єктами нормотворчої ініціативи – депутатом, постійною комісією ради чи суб'єктами нормотворчості – робочою групою із залученням представників громадськості, вчених і спеціалістів, а також виконавчими органами ради.

Варто звернути увагу й на те, що проєкти, як правило, проходять погодження із зацікавленими органами та організаціями. Після чого зазначені проєкти разом із необхідними матеріалами реєструються та направляються на розгляд до юридичного департаменту, відповідних виконавчих органів ради, а також для попереднього розгляду у профільних постійних комісіях.

Попередній розгляд проєкту, висновків юридичної департаменту та виконавчих органів ради відбувається на засіданні постійної комісії чи на спільному засіданні комісій, якщо питання належить до їх компетенції. При цьому здійснюється підготовка власних висновків постійної комісії у формі рекомендацій місцевій раді. За результатами розгляду наданих проєктів рішень постійні комісії ради можуть: 1) підтримати проєкт рішення; 2) дати доручення розробнику проєкту або членам комісії на доопрацювання проєкту; 3) внести зміни до проєкту рішення. У разі невідповідності проєкту рішення вимогам чинного законодавства він повертається на доопрацювання. Проєкти рішень районної, обласної ради можуть попередньо розглядатися головою ради, постійними комісіями, президією ради. Узагальнення зауважень і пропозицій до проєкту, вироблення кінцевої редакції покладається на ініціаторів проєкту і можуть бути додатково розглянуті на засіданнях постійних комісій ради.

Регламенти місцевих рад, як правило, передбачають обов'язковість візування проєктів актів. При цьому візування можуть здійснювати автори проєкту або керівник підрозділу ради, який безпосередньо здійснював його підготовку, секретар ради, керівник юридичного департаменту ради, голови відповідної постійної комісії, керівник виконавчого органу, у якому здійснювався попередній розгляд проєкту. Підготовлений проєкт акта подається секретареві місцевої ради для підготовки відповідних пропозицій сільському, селищному, міському голові для вирішення питання щодо включення його до порядку денного сесії ради. Затверджений розпорядженням місцевого голови, голови ради проєкт порядку денного сесії місцевої ради з проєктами рішень разом із висновками та рекомендаціями постійних комісій надається депутатам для ознайомлення у строк, передбачений регламентом.

Офіційний розгляд радою підготовленого проєкту із дотриманням встановлених процедур відбувається на пленарному засіданні. У процесі обговорення спочатку проєкт приймається за основу, а після голосування щодо пропозицій і поправок до тексту відбувається прийняття рішення в цілому. Рада може проводити обговорення й голосування «в цілому» або по окремих частинах проєкту рішення (розділах, статтях, пунктах).

Направлення проєкту нормативно-правового акта на розгляд представницького органу є важливою стадією процесу вироблення нормативно-правових актів місцевого самоврядування, оскільки остаточне спрямування проєкту уповноважений здійснювати виключно представницький орган. Відповідна рада повертає проєкт на доопрацювання або приймає акт.

Відповідно до положень чинного законодавства (ст. 59 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») рішення ради приймається відкритим або таємним голосуванням на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального її складу, крім випадків, передбачених законом.

Проєкт рішення, який не отримав необхідної кількості голосів на підтримку, вважається відхиленим. Прийняті радою рішення підписуються місцевим головою, головою районної, обласної, районної у місті ради, а в разі їх відсутності – секретарем сільської, селищної, міської ради, заступником голови районної, обласної, районної у місті ради, а у випадку, коли рішення прийнято на сесії, яка була скликана депутатами чи постійною комісією ради (відповідно до ч. 8, 10 ст. 46 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») – депутатом ради, який за дорученням депутатів головував на її засіданні [5]. Строк підписання прийнятих радою рішень законодавчо не визначений, тому регламентні норми відрізняються певним розмаїттям передбачених строків.

Набувають чинності рішення місцевої ради з моменту їх прийняття (якщо не встановлено іншого строку) і вводяться в дію з дня їх підписання. В разі, якщо рішення ради має нормативно-право-

вий характер, набуття ним чинності відбувається з дня його офіційного оприлюднення, якщо не встановлено радою більш пізній строк введення в дію. Строки оприлюднення рішень ради нормативно-правового характеру можуть бути визначені регламентом. Наприклад, згідно з ч. 5 ст. 34 Регламенту Харківської міської ради рішення міської ради нормативного характеру офіційно публікуються в друкованому засобі масової інформації, визначеному у встановленому законодавством порядку, не пізніше десяти днів із дня їх прийняття і підписання та оприлюднюються на офіційному вебсайті Харківської міської ради, міського голови, виконавчого комітету не пізніше п'яти робочих днів із дня їх прийняття [6].

Висновки. На основі викладеного можна зробити висновок, що процес нормотворення в місцевому самоврядуванні потребує значного удосконалення та врегулювання на законодавчому рівні. Здійснення комплексу дій щодо удосконалення правового регулювання нормотворчої діяльності в Україні загалом, а також процесу розробки локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування зокрема, передбачає: 1) визначення видів і юридичної сили нормативно-правових актів (зокрема, й локальних нормативно-правових актів) місцевого самоврядування, встановлення порядку їх підготовки, прийняття, набуття чинності, правил тлумачення, обліку та систематизації, встановлення вимог нормотворчої техніки, врегулювання порядку подолання прогалин та колізій; 2) підготовки спеціалістів високого рівня у сфері нормопроекткування, у тому числі, шляхом розширення відповідних навчальних програм, поглибленого вивчення зазначеної тематики, а також здобуття практичних навиків у сфері розробки, прийняття (перегляду), скасування, проведення різних видів експертизи всіх видів нормативно-правових актів тощо; 3) удосконалення механізмів залучення громадян до участі у нормотворчості; 4) наукового обґрунтування та правового вирішення питань здійснення державного контролю та/або нагляду за здійсненням повноважень органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Барський В.Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. Одеська національна юридична академія, 2006. С. 18.
2. Тодика Ю.М. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів. Харків. 2009. С. 540.
3. Про Регламент Вінницької міської ради 7 скликання: Рішення Вінницької міської ради. від 23.08.2024 № 2450 Режим доступу: <https://2021.vmr.gov.ua/Docs/CityCouncilDecisions/2024/%E2%84%962450%2023-08-2024.pdf>.
4. Задорожня Г.В. Специфіка нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування. Право України, 2007. С. 18–21.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
6. Про затвердження Регламенту Харківської міської ради 8 скликання. Режим доступу: <https://www.city.kharkiv.ua/uk/gorodskaya-vlast/gorodskoj-sovet/reglament.html>.