

Ю. А. Шпак

Львівський державний
університет внутрішніх справ,
підполковник міліції, здобувач кафедри теорії та історії держави і права,
начальник III курсу факультету з підготовки фахівців
для підрозділів кримінальної міліції

СТАДІЇ НОРМОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

© Шпак Ю. А., 2014

Досліджується поняття “стадії нормотворчого процесу”, різні наукові підходи до класифікації цих стадій, а також подано характеристику основних етапів муніципального нормотворчого процесу, серед яких: ініціювання та підготовка проекту нормативно-правового акта (НПА); попередній та офіційний розгляд проекту у місцевій раді; прийняття та офіційне оприлюднення нормативно-правового акта.

Ключові слова: стадія нормотворчого процесу, нормативний акт, органи місцевого самоврядування, муніципальна нормотворча ініціатива.

Ю. А. Шпак

СТАДИИ НОРМОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Исследуется понятие “стадии нормотворческого процесса”, разные научные подходы относительно классификации этих стадий, а также характеристика основных этапов муниципального нормотворческого процесса, среди которых: инициирование и подготовка проекта нормативно-правового акта; предварительное и официальное рассмотрение проекта в местном совете; принятие и официальное обнародование нормативно-правового акта.

Ключевые слова: стадия нормотворческого процесса, нормативный акт, органы местного самоуправления, муниципальная нормотворческая инициатива.

Y. A. Shpak

THE STAGES OF NORMOTVORCHEGO PROCESS ARE IN THE ORGANS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: TEORETIKO-LEGAL ASPECTS

A concept “the stages of normotvorcheho process” is probed, different scientific approaches in relation to classification of these stages, and also description of the basic stages of municipal normotvorcheho process, among which: initiator and preparation of project normatively legal act; previous and official consideration of project is in local advice; acceptance and official making public normatively legal act.

Key words: stage of normotvorcheho process, normative act, organs of local self-government, municipal normotvorcha initiative.

Постановка проблеми. У стадіях муніципального нормотворчого процесу знаходять прояв його сутність та особливості. Кожна із цих стадій характеризується певним колом спеціальних

суб'єктів, а також переліком інших учасників муніципальної нормотворчості. Але на практиці стадійність муніципального нормотворчого процесу є значно складнішою, що продукує наявність розбіжностей у наукових поглядах щодо розмежування, класифікації та взаємозв'язку послідовного комплексу процесуальних дій. Це зумовлює актуальність теми.

Стан дослідження. Питання стадій нормотворчого процесу розглядають праці вітчизняних та зарубіжних учених-правознавців: В. Барського, М. Васильєва, М. Воронова, Г. Задорожньої, О. Мурашина, В. Ковальського, І. Козінцева, М. Петришиної, А. Рибалкіна, О. Скакун, А. Соколової, Ю. Тодики та ін. Проте оптимальне вирішення проблем муніципальної нормотворчості загалом та стадій нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування зокрема потребує проведення подальших наукових пошуків.

Виклад основних положень. Донині стадії нормотворчого процесу та їх класифікація залишаються предметом живих досліджень як у вітчизняній, так і в світовій юридичній науці. При цьому більшість положень і висновків, що містяться в наукових працях, на жаль, ґрунтуються на застарілому фактичному матеріалі або законодавстві, що не може розкрити усіх багатоманітних властивостей нормотворчого процесу у сучасний період.

Як відомо, постадійність нормотворчого процесу має не лише теоретичне значення, а й практичне. Лише на теоретичних дослідженнях повинна бути побудована ефективна практична модель нормотворчого процесу, саме за допомогою чіткого моделювання черговості здійснення тих чи інших послідовних дій, а також урахування специфіки їх виконання. Саме за дотримання такого підходу нормотворчий процес може набути ознак наукової обґрунтованості та системного характеру.

Останнім часом нерідко спостерігається механічне перенесення існуючих, інколи застарілих, уявлень щодо стадій нормотворчого процесу у практичну площину. Тому дискусійність проблематики процедурних аспектів нормотворчості, наявність значної кількості різновекторних поглядів науковців щодо структури нормотворчого процесу та специфіки його стадій викликають необхідність викладення обґрунтованої авторської позиції з цих питань.

На наш погляд, під стадіями нормотворчого процесу необхідно розуміти окремі завершені етапи діяльності уповноважених суб'єктів, зміст кожного з яких регламентовано так, що тільки безумовне виконання усіх його складових елементів дає можливість логічно перейти до наступного етапу. Але оскільки нашого метою є науково-теоретичне обґрунтування нормотворчості в органах місцевого самоврядування, вважаємо за доцільне сконцентрувати увагу саме на стадіях муніципального нормотворчого процесу.

У юридичних джерелах вчені по-різному трактують поняття “стадії нормотворчого процесу”, враховуючи власне уявлення щодо нього. Так, В. Барський вважає, що стадія нормотворчого процесу – це фаза підготовки і прийняття нормативно-правового акта, тобто здійснення певних логічно закінчених матеріально-технічних дій у повному обсязі. На його думку, кожна стадія – це самостійна, завершена фаза процесу [1, с. 147]. А. Рибалкін стадію нормотворчого процесу розуміє як самостійний етап процедурних дій щодо формування державної волі, організаційно відособлений комплекс дій, спрямованих на створення нормативно-правових актів [2, с. 38–39]. Подібним до останнього є розуміння сутності стадій, надане О. Мурашиним, котрий стверджує, що стадією є “...самостійний етап процедурних дій щодо формування безпосередньої волі громадян, організований відокремлений комплекс тісно пов'язаних між собою дій, які спрямовані на створення певного нормативного акта...” [3, с. 100]. На фоні багатовекторності поглядів, об'єднує вчених те, що в усіх випадках йдеться про окремі, порівняно самостійні частини процесу.

Натомість в загальній теорії права відсутній єдиний підхід до визначення складу стадій нормотворчого процесу. Зумовлено це тим, що в юридичній науці виокремилися два основні розуміння нормотворчості. Як відомо, в широкому трактуванні “нормотворчість” починається з моменту правотворчого задуму і до практичної реалізації правової норми, у вузькому ж – нормотворчість сприймається лише як процес створення правових норм відповідальними, уповноваженими на це (компетентними) органами.

Група учених, зокрема, акцентує увагу на тому, що стадією є “сукупність дій суб’єктів, наділених правоздатністю брати участь у роботі правотворчого органу, об’єднаних єдиною метою підготувати одну із цих послідовних дій, за допомогою яких правотворчий орган реалізує надане йому право на правотворчість”. При цьому визначається нормопроекування як самостійна процедура, яка не має ознак стадійності, щодо процесу правотворчості [4, с. 79–84]. Відтак стає слушною думка О. Скакун, яка вважає, що варто розрізняти стадії правотворчості і стадії правоутворення. Останні можуть не збігатися з першими, а процес правоутворення не вичерпується процесом правотворчості [5, с. 324].

Завдяки широкому підходу нормопідготовча діяльність безперечно належить до правотворчого процесу. А тому цей процес охоплює ширше коло питань, у т. ч. таких, як: вияв потреби у правовому регулюванні, оцінку зібраної інформації, розробку концепції майбутнього нормативно-правового акта та його обґрунтування. Хоча і тут далеко не усі вчені поділяють думку щодо єдності правотворчих стадій. Оскільки правотворчість не є одноманітною діяльністю, а поділяється на законотворчість, нормотворчість, судово-адміністративну нормотворчість тощо, тож варто розрізняти особливості організації і порядку кожного виду правотворчості, зокрема й особливості її стадійності.

Що ж стосується прихильників вузького розуміння терміна “нормотворчість”, то вони наголошують на тому, що правотворчий процес необхідно пов’язувати винятково з діяльністю компетентних органів з видання нормативно-правових актів. А зважаючи на те що, це є свідомо цілеспрямована діяльність, стадії різняться між собою як організаційно відособленим комплексом дій всередині них, так і сукупністю інститутів, що можуть брати в них участь.

У проекті закону України “Про нормативно-правові акти”, поданому народним депутатом України Ю.Р. Мірошниченком і взятим за основу для розгляду (Постанова Верховної Ради України від 20 травня 2011 року), зазначається, що правотворчий процес здійснюється за процедурою, яка може складатися з таких самостійних, логічно завершених етапів і організаційно-технічних дій з підготовки та прийняття (видання) нормативно-правових актів:

- 1) планування нормотворчої діяльності;
- 2) внесення нормотворчої пропозиції і підготовка проекту НПА;
- 3) проведення експертизи проекту НПА;
- 4) внесення проекту НПА суб’єкту нормотворення;
- 5) розгляд проекту НПА суб’єктом нормотворення;
- 6) прийняття (видання) НПА;
- 7) набрання чинності НПА;
- 8) уведення НПА в дію [6].

Аналізуючи структуру нормотворчого процесу у представницькому органі місцевого самоврядування, В. Барський пропонує виокремити такі стадії:

- 1) підготовку проекту НПА (визначення предмета регулювання, підготовка тексту, розроблення концепції);
- 2) офіційне внесення проекту НПА до місцевої ради;
- 3) проходження проекту НПА в місцевій раді (попереднє обговорення проекту у постійній комісії; обговорення проекту на пленарному засіданні; прийняття рішення щодо проекту);
- 4) промульгацію НПА (підписання уповноваженою особою; присвоєння реєстраційного номера);
- 5) офіційне оприлюднення НПА [1, с. 62].

На думку Г. Задорожньої, порядок створення нормативно-правових актів місцевих рад містить такі стадії:

- 1) ініціативу щодо створення нормативно-правового акта;
- 2) підготовку проекту НПА;
- 3) обговорення проекту НПА;
- 4) прийняття НПА і набрання ним чинності [7].

М. Петришина вважає, що потрібно виокремити такі загальні стадії нормотворчого процесу як:

- 1) ініціювання необхідності розроблення і прийняття нормативно-правового акта (визначення предмета його регулювання, постановка цілі правового регулювання);
- 2) прийняття рішення про підготовку проекту нормативного акта;
- 3) розроблення проекту правового акта;

- 4) попередній розгляд проекту акта;
- 5) офіційний розгляд радою проекту акта з дотриманням установлених процедур;
- 6) прийняття НПА, його оформлення, опублікування, набрання чинності [8, с. 49]. При цьому вважається за доцільне виокремити громадське обговорення як факультативну стадію.

Зважаючи на багатовекторність поглядів, не можна не погодитися з А. Соколовою, яка наголошує на тому, що в юридичній літературі як у сукупності джерел, які подають різноманітні схеми нормотворчого процесу, різниця у підходах проявляється лише у кількості та назвах стадій, проте “ефективність нормотворчого процесу залежить від змісту конкретних стадій, їх юридичної регламентації та логічної цілісності усієї системи стадій” [9].

З урахуванням розмаїття статутних і регламентних норм місцевих рад щодо процесуальних питань нормотворчості було б доцільно виділити три основні стадії нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування (ОМС):

- 1) ініціювання та підготовка проекту нормативно-правового акта;
- 2) попередній та офіційний розгляд проекту у місцевій раді;
- 3) прийняття та офіційне оприлюднення нормативно-правового акта.

Отже, початковою стадією нормотворчого процесу є ініціювання та підготовка проекту нормативно-правового акта. Ця стадія виступає юридичним фактом, вихідною точкою, з якої виникають процесуальні нормотворчі правовідносини, та включає проведення великої кількості організаційних заходів, значний обсяг аналітичної роботи, збір необхідних матеріалів та інформації, складання тексту проекту і його всебічного обґрунтування.

Згідно з законодавством про місцеве самоврядування, суб'єктами нормотворчої ініціативи можуть бути члени територіальної громади (у вигляді місцевої ініціативи), депутати ради, постійні комісії ради, виконавчі органи ради. В обласних і районних радах із нормотворчою ініціативою також може виступати голова відповідної місцевої державної адміністрації [10].

Підготовка проекту нормативно-правового акта – творча і найтрудомісткіша праця, що вимагає залучення значних інтелектуальних сил, які мають навички технології мистецтва формулювання сучасних ефективних нормативних приписів, які б відповідали європейським стандартам. У законі України “Про місцеве самоврядування” від 21 травня 1997 р. передбачено, що рішення про підготовку проекту НПА може бути прийняте на підставі розпорядження сільського, селищного, міського голови; звернення постійної комісії до сільського, селищного, міського голови, голови районної, обласної ради про необхідність внесення питання щодо розроблення проекту акта на розгляд ради; звернення депутатської групи, фракції, депутата (депутатів) до сільського, селищного, міського голови, голови районної, обласної ради; рішення виконавчого комітету ради про винесення питання на розгляд ради; протоколу загальних зборів громадян, на яких прийнято рішення про місцеву ініціативу; рекомендації громадських слухань [10].

Під час розроблення концепції проекту нормативно-правового акта переважно:

- 1) проводиться аналіз суспільних відносин та стану їх правового регулювання;
- 2) визначається можливість врегулювання відповідних суспільних відносин без прийняття нормативно-правового акта;
- 3) встановлюються причини необхідності та правові підстави розроблення проекту НПА;
- 4) визначаються цілі проекту НПА, предмет правового регулювання та основні правові механізми реалізації нормативно-правового акта, обґрунтовується їх ефективність;
- 5) передбачаються результати реалізації НПА;
- 6) визначаються сума коштів і ресурси, необхідні для реалізації НПА;
- 7) здійснюється організаційно-технічне та фінансове забезпечення підготовки проекту НПА.

Завершення першої стадії (ініціювання та підготовка проекту НПА) відбувається тоді, коли суб'єкт нормотворчої ініціативи подає в установленому порядку місцевій раді проект НПА з концепцією, пояснювальною запискою, необхідними довідковими та аналітичними матеріалами. Проект НПА, реалізація якого потребує фінансово-економічних витрат, подається на розгляд місцевій раді з необхідними розрахунками витрат та визначенням джерел їх фінансування. За певних умов суб'єкт нормотворчої ініціативи має право відкликати поданий ним проект НПА до початку його розгляду суб'єктом нормотворчості.

Змістом другої стадії нормотворчого процесу в ОМС є попередній та офіційний розгляд проекту НПА, а метою – його узгодження між зацікавленими суб'єктами. На цій стадії до роботи

над проектом залучається широке коло суб'єктів нормотворчого процесу, які, ознайомившись з його змістом, вносять пропозиції щодо змін, доповнень або скасування відповідних положень. Зазначені пропозиції разом із необхідними матеріалами подаються у відділ з організації діяльності ради, який їх реєструє і скеровує на розгляд до юридичної служби апарату ради, відповідних виконавчих органів ради та організовує попередній розгляд у профільних постійних комісіях на предмет їх економічної, юридичної, соціально-політичної доцільності.

Керівник органу, в якому проводиться попередній розгляд проекту НПА, має забезпечити його обговорення із зацікавленими органами та організаціями з метою пошуку взаємоприйняттого рішення. Однак у спеціальній юридичній літературі існують різні точки зору щодо місця і значення процесу обговорення проекту.

Існують окремі думки, що стадія обговорення проекту НПА представницьким органом має самостійний характер, а тому становить окрему стадію нормотворчого процесу. Водночас Г. Задорожня справедливо зазначає, що виокремлення в самостійну стадію обговорення проекту в підготовчій комісії є надуманим та необґрунтованим, тобто недоцільним, оскільки підготовка проекту супроводжується постійним обговоренням, консультаціями, в результаті чого відбувається послідовне доопрацювання змісту тексту. Як зазначає автор, цей вид роботи є взаємозумовлюючим, він здійснюється на різних етапах підготовки проекту і може мати неоднакове зовнішнє вираження: внесення пропозицій зацікавленими сторонами до профільної комісії, розгляд проекту на засіданні ради тощо [7, с. 20–21].

Попередній розгляд проекту НПА, висновків юридичної служби та виконавчих органів ради відбувається на засіданні постійної комісії чи на спільному засіданні комісій, якщо питання належить до їх компетенції. Зазвичай попередній розгляд безпосередньо здійснюється постійною комісією, до чийої галузевої спеціалізації належить регулятивна спрямованість запропонованого проекту нормативно-правового акта. До того ж проекти нормативно-правових актів районної, обласної ради можуть попередньо розглядатися також головою ради, постійними комісіями, президією ради.

У численних постійних комісіях рад попередній розгляд проекту НПА можуть також доручити групі депутатів або спеціально створеній робочій групі, оскільки постійна комісія для вивчення розглядуваних питань може створювати робочі групи із залученням представників громадськості, учених і фахівців.

За результатами розгляду наданих їм проектів нормативно-правових актів постійні комісії ради можуть підтримати проект, дати доручення розробнику проекту або членам комісії на доопрацювання проекту або внести зміни до нього. Зокрема, у разі невідповідності проекту вимогам чинного законодавства він повертається ініціатору проекту на доопрацювання.

Висновок постійної комісії щодо проекту НПА повинен містити: обґрунтування доцільності його прийняття або відхилення; загальну характеристику проблем, вирішенню яких сприятиме прийняття запропонованого проекту; фінансово-економічне обґрунтування у тому випадку, якщо реалізація проекту вимагає матеріальних витрат [1, с. 164].

Узагальнення зауважень і пропозицій до проекту НПА, підготовка кінцевої редакції переважно покладаються на ініціаторів проекту і можуть бути додатково розглянуті на засіданнях постійних комісій ради. У результаті здійсненого обсягу роботи відшліфовується і редагується текст проекту, що зумовлює його якісні характеристики та проходження проекту до наступної стадії нормотворчого процесу, тобто розгляду його представницьким органом.

Цінність проекту визначається місцем майбутнього нормативно-правового акта в системі інших правових актів, його роллю як ефективного регулятора суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування [8, с. 50].

Офіційний розгляд радою проекту НПА з дотриманням встановлених процедур відбувається на пленарному засіданні. Процедура обговорення питань на пленарному засіданні, як правило, включає: 1) доповідь розробників проекту рішення чи ініціаторів внесення пропозиції, запитання доповідачу і відповіді на них; 2) співповідь (у разі необхідності), запитання співдоповідачу і відповіді на них; 3) виступи депутатів з оголошенням та обґрунтуванням окремої думки, якщо вона є додатком до висновків чи пропозицій комісій, з приводу яких виступали доповідач і співдоповідачі, за умови, що окрема думка не була поширена серед депутатів разом з висновком відповідної комісії; 4) виступи по одному представнику від постійних комісій, які бажають виступити, представників депутатських груп та фракцій; 5) виступи депутатів, що зареєструвались на виступ; 6) оголошення головуючим на пленарному

засіданні про припинення обговорення та повідомлення про кількість промовців, які виступили і зареєструвалися на виступ; 7) заключне слово доповідача (співдоповідачів); 8) уточнення та оголошення головуючим на пленарному засіданні пропозицій, які надійшли щодо обговорюваного питання і ставитимуться на голосування; 9) виступи з мотивів голосування [11, с. 168].

Порядок обговорення проектів НПА переважно визначається регламентами відповідних місцевих рад. У більшості місцевих рад воно проходить у трьох читаннях, що створює умови для максимального повного урахування усіх висловлених до проекту зауважень, пропозицій і виправлень.

Третя стадія нормотворчого процесу в ОМС – прийняття та офіційне оприлюднення НПА – прерогатива нормотворчого органу. Зміст цієї стадії має практичніший, аніж теоретичний аспект. За результатами попередньої стадії – всебічного розгляду проекту НПА у місцевій раді – формується правова умова для практичного втілення цієї стадії, суть якої полягає у перетворенні проекту на правовий акт, що має загальнообов'язковий статус у межах визначеної територіальної самоврядної одиниці. І якщо на двох перших стадіях – ініціювання та підготовки проекту нормативно-правового акта, а також попереднього та офіційного його розгляду – можуть брати участь різноманітні органи, установи та організації, фахівці, громадяни, то третя стадія – це виключно діяльність уповноваженого нормотворчого органу та осіб, що беруть участь у його роботі.

Однією з ознак НПА є те, що до вступу в силу, його має бути доведено до загального відома, тобто він має бути оприлюднений. Офіційне оприлюднення нормативно-правових актів – це доведення текстів відповідних актів до відома населення, а також державних органів, підприємств, установ і організацій. Воно є обов'язковою умовою початку дії зазначених актів.

На нашу думку, офіційне оприлюднення НПА є невід'ємною частиною нормотворчого процесу. Воно важливе насамперед тим, що в такий спосіб громадяни мають змогу безпосередньо долучатись до розроблення нормативно-правових актів і не залишатись “поза політикою”. З іншого боку, забезпечення органами влади вільного доступу до актів, які ними приймаються, є гарантією зменшення проявів незаконних діянь з боку посадовців.

Висновки. Отже, стадіями нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування слід вважати окремі завершені етапи діяльності уповноважених суб'єктів, зміст кожного з яких регламентовано в такий спосіб, що тільки безумовне виконання усіх його складових дає можливість перейти до наступного етапу.

Теоретико-правове обґрунтування стадій муніципального нормотворчого процесу сприятиме підвищенню його чіткості, структурованості та формальної визначеності. При цьому муніципальна нормотворчість розглядається як процесуальне явище організаційного характеру, змістом якого є певний порядок діяльності самоврядних органів.

1. Барський В. Р. *Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В. Р. Барський.* – Одеса, 2006. – 221 с. 2. Рибалкін А. О. *Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії): дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А. О. Рибалкін.* – Х., 2005. – 164 с. 3. Мурашин О. Г. *Акти прямого народовладдя у правовій системі: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / О. Г. Мурашин.* – К., 2001. – 420 с. 4. Ковачев Д. А. *Механізм правотворчества соціалістического государства: Вопросы теории / Д. А. Ковачев.* – М.: Юрид. лит., 1977. – 112 с. 5. Скакун О. Ф. *Теория государства и права (энциклопедический курс): учеб. / О. Ф. Скакун.* – Харьков: Эспада, 2005. – 840 с. 6. *Про нормативно-правові акти: Проект закону України від 21 січня 2008 р. № 1343-І.* – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF11B01A.html. 7. Задорожня Г. В. *Постійні комісії представницьких органів місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Г. В. Задорожня.* – К., 2006. – 224 с. 8. Петришина М. О. *Загальна характеристика нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування в Україні / М. О. Петришина // Право України.* – 2010. – № 4. – С. 47–53. 9. Соколова А. А. *Социальные аспекты правообразования: автореф. дисс.... д-ра. юрид. наук: 12.00.01 / А. А. Соколова.* – Мн., 2003. – 38 с. 10. *Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України.* – 1997. – № 24. – Ст. 170. 11. *Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів: монографія / за ред. Ю. М. Тодики.* – Х.: Право, 2009. – 540 с.