

НОРМОПРОЕКТУВАННЯ ЯК ПОЧАТКОВА СТАДІЯ НОРМОТВОРЧОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Досліджуються параметральні, доктринальні та аксіологічні ознаки нормопроектної діяльності як початкової стадії нормотворчості органів місцевого самоврядування. Обґрунтовується роль і значення нормопроектвання як самостійної та початкової стадії нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, нормопроектна діяльність, органи місцевого самоврядування, стадійно-етапна характеристика нормотворчості, нормотворчість органів місцевого самоврядування.*

Чернолуцкий Р. В. Нормопроектирование как начальная стадия нормотворчества органов местного самоуправления

Исследуются параметральные, доктринальные и аксиологические признаки нормопроектной деятельности как начальной стадии нормотворчества органов местного самоуправления. Обосновывается роль и значение нормопроектирования как самостоятельной и начальной стадии нормотворческого процесса в органах местного самоуправления.

Ключевые слова: *местное самоуправление, нормопроектная деятельность, органы местного самоуправления, стадийно-этапная характеристика нормотворчества, нормотворчество органов местного самоуправления.*

Chernolutsky Ryslan. Legislative drafting as the initial stage of the rule-making of local authorities

In the article parametrial, doctrinal and axiological features Lawmaking activity as the initial stage of rulemaking local governments. The role and importance as an independent Legislative Drafting and initial stages of the legislative process in local government.

Key words: *local government, Lawmaking activity, local governments, phasic-step description of rule making, rule-making local governments.*

Становлення та розвиток в Україні місцевого самоврядування є напряму пов'язаним з демократизацією суспільного та державного життя. Бо саме в таких умовах держава сприяє прояву локальних ін-

тересів, що продукуються територіальними громадами – сукупністю жителів сіл, селищ і міст, та дозволяє вирішувати таким територіальним спільнотам питання місцевого значення на основі Конституції України та законів України (ст. 140 Конституції України)¹, визнаючи, легалізуючи та гарантуючи при цьому діяльність цього складного соціально-правового феномену (ст. 7 Конституції України).

Процес функціонування органів місцевого самоврядування (далі: ОМСВ) в Україні, що сформовані зазначеними вище територіальними громадами шляхом прямих виборів і демократичних призначень, на пряму є пов'язаним з їх нормотворчою функцією без якої є об'єктивно неможливим здійснювати управління соціальними процесами на локальному рівні існування і функціонування соціуму. Тому питання нормотворчості ОМСВ займають важливе місце як в доктринальному супроводженні і забезпеченні їх діяльності, так й у праксеологічних питаннях їх належної реалізації.

Процес створення нормативно-правових актів в ОМСВ (до проголошення незалежності України — переважно в Радах народних депутатів) був предметом дослідження ще радянських державознавців, зокрема, М. Васильєва, Б. Дрейшева, М. Воронова, В. Горшенєва, В. Копейчикова, Р. Павловського та ін.² Однак, не дивлячись на те, що ці праці ґрунтуються на якісно іншому (радянському) законодавстві та відмінному фактичному матеріалі, їх доктринальні засади, а також положення і висновки, є основою для дослідження й сучасної нормотворчості ОМСВ, хоча і не можуть розкрити властивостей нормотворчості цих органів в повній мірі.

Дослідження нормотворчої діяльності вітчизняного інституту місцевого самоврядування (далі: МСВ) ведуться в різних напрямках. Зокрема, загальну проблематику становлення та розвитку МСВ в контексті нормотворчої діяльності вивчають В. Заблоцький, І. Козюра, В. Пархоменко, А. Ткачук та ін. Фінансово-економічні його складові в тому ж контексті аналізуються в працях Ю. Дехтяренка, В. Кравченка, О. Лебединської та ін. Правові аспекти нормотворчості ОМСВ розглядаються М. Баймуратовим, Ю. Бальцієм, О. Батановим, П. Біленчуком, В. Гробою, В. Кампо, А. Коваленком, М. Корнієнком, В. Кравченком, О. Лазором, М. Орзіх, В. Погорілком, О. Прієшкіною, М. Пухтинським, О. Сушинським та ін. У політичному контексті питання нормотворчості МСВ досліджують В. Борденюк, І. Дробот,

В. Ковальчук, С. Рябова, С. Саханенко, В. Шарій та ін., управлінський аспект нормотворчості досліджують В. Авер'янов, П. Ворона, В. Куйбіда, Р. Плющ, П. Покатаєв, В. Толкованов, Ю. Шаров та ін. Конкретно питання правотворчості в МСВ досліджує невелике коло фахівців – теоретиків права і муніципалістів, серед яких можна назвати В. Барського, М. Воронова, Г. Задорожню, В. Кравченко, А. Крусян, М. Орзіх, М. Петришину, Ю. Шпака.

Однак такий вузькоспеціальний підхід не дає змогу визначити етапно-стадійну характеристику загальної нормотворчої діяльності ОМСВ, зокрема, нормопроектної діяльності в контексті її ролі і значення в розробці нормативно-правових актів в різних сфері формування і функціонування локальної системи життєдіяльності і життєзабезпечення територіальної громади, а також в контексті впливу нормопроекування на якість локальної нормотворчості ОМСВ.

Нормотворчий процес в ОМСВ в Україні, як й всі інші види нормотворчого процесу (конституційний, законодавчий, виконавчий) має відповідати загальнодемократичним принципам: законності, гуманізму, відкритості, колегіальності, професійності, науковості та здійснюватися з дотриманням правил нормотворчої техніки³. Це, по-перше, є свідомством єдності і наступності методологічних підходів до розуміння і організації нормотворчої діяльності в державі, а, по-друге, має сприяти встановленню такого порядку підготовки проектів нормативно-правових актів, обговорення й затвердження правових актів, який би забезпечував активну й ефективну участь у ньому членів територіальної громади, об'єднань громадян, підприємницьких структур, депутатів; урахування громадської думки, потреб соціально-економічного розвитку відповідної території, інтересів різних верств населення⁴. Серед названих принципів в контексті дослідження, що проводиться, важливого значення набуває стадійно-етапна характеристика нормотворчого процесу в ОМСВ, що є запорукою його відповідності технологічно-формальним настановам, що ведуть не тільки до відповідної якості нормопроектних робіт, а й забезпечують майбутню ефективність нормативно-правового акту щодо регулювання відповідних суспільних відносин.

В цьому контексті об'єктивується роль і значення локального нормативно-правового акту, що видається в рамках муніципальної

нормотворчості. Є загальновідомим, що відповідно до положень Конституції України вирішення питань місцевого значення здійснюється територіальними громадами, їх органами і посадовими особами у формах і способами, що визначені Основним Законом держави. Це можуть бути дії, рішення, які оформлюються у вигляді актів уповноважених на те органів або посадових осіб. Шляхом видання актів, які встановлюють, змінюють, скасовують або вирішують те чи інше питання, реалізується компетенція відповідного суб'єкта.

Тому представляє науковий інтерес визначення дефінітивної характеристики акта МСВ. Так, В. В. Кравченко і М. В. Пітцик під актами МСВ розуміють владний припис уповноваженого суб'єкта місцевого самоврядування, який відповідно до закону регулює відносини у сфері місцевого самоврядування шляхом встановлення, зміни чи скасування правових норм⁵. Таким чином, названі представники муніципальної доктрини акцентують увагу на декількох критеріях: а) владність (загальнообов'язковість) припису; б) цей припис видає належний уповноважений суб'єкт МСВ – ОМСВ, що володіє правом на основі закону встановлювати такі приписи та формалізувати їх у вигляді нормативно-правового акту; в) припис спрямований на модифікацію муніципально-правових відносин – встановлення, зміну чи скасування правових норм; г) реалізація права ОМСВ приймати акти є наразі засобом саморегуляції територіальної громади, системи МСВ.

Вчений-муніципаліст О. Коваленко вважає, що «в загальному вигляді правовий акт місцевого самоврядування можна визначити як письмовий документ, що регулює муніципальні відносини, має офіційний характер і обов'язкову силу». На його думку, «правовий акт місцевого самоврядування як офіційний документ, що регулює муніципальні відносини, характеризується перш за все особливою формою вираження інформації, що міститься в ньому»⁶. Таким чином, даний фахівець акцентує увагу на таких критеріях правового акту, що видається в рамках МСВ: а) на його формалізованому характері – він є письмовим документом; б) на його управлінському характері – він регулює муніципальні відносини; в) на його обов'язковому характері – він має обов'язкову силу для виконання; г) на його офіційному характері – він видається належним суб'єктом та уособлює його владно-публічну волю; г') такий акт має особливу форму вираження інформації, що міститься в ньому (хоча автор й не розкриває зміст

цієї ознаки, можна припустити, що це торкається фіксації об'єктного складу муніципальних правовідносин – закріплення питань місцевого значення).

Аналізуючи юридичні властивості актів МСВ, М.С. Бондар, у свою чергу йде далі, не тільки наголошуючи, а й акцентуючи увагу на публічно-владному характері таких актів, які хоч і не є державними, однак виходять від муніципальної влади. Враховуюче те, що муніципальна влада, яка отримує свою реалізацію за допомогою системи місцевого самоврядування, є проявом влади народу, а також однією із засад конституційного ладу, у цих актах присутня не лише «влада авторитету» місцевого самоврядування, а й авторитет, сила муніципальної влади як особливої публічної влади, що перебуває в межах єдиної системи народовладдя⁷. Хоча така позиція й є спірною, бо на слушну думку вітчизняного вченого-муніципаліста М.О. Баймуратова, самоврядна (муніципальна) влада хоча й виходить від народу та його можливості здійснювати публічну владу (див. ст. 5 Конституції України), вона не є формою народовладдя у класичному його розумінні, вона, насамперед, є владою, що продукується населенням, яке здійснює її в рамках територіальної громади та від її імені⁸.

На думку М. Петришиної, у найзагальнішому вигляді, правовий акт місцевого самоврядування – це волевиявлення, здійснюване населенням відповідної території безпосередньо або через ОМСВ⁹. Вважаємо, що треба звернути особливу увагу на цю доктринальну позицію, яка, не дивлячись на її стислість та уявну простоту, характеризується великим методологічним потенціалом, бо, по-перше, виокремлює особливу роль в цьому процесі ОМСВ, що уособлюють через свою нормотворчу діяльність волю населення – жителів-членів відповідної територіальної громади, а, по-друге, особливо підкреслює велику роль і значення нормопроектувальної діяльності в нормотворчому процесі ОМСВ – бо в процесі нормопроекування необхідно адекватно і ефективно відобразити таку волю територіальної громади.

Тому можна констатувати, що запорукою ефективності нормотворчого процесу в ОМСВ і в нормопроектній діяльності, зокрема, є, по-перше, його відповідність об'єктивним закономірностям розвитку суспільства, його наукова обґрунтованість, вираховування в цьому процесі досягнень науки і техніки, його ґрунтування на теоретичних

розробках проблем, що потребують нормативного вирішення (тобто врахування так званих об'єктивних (онтологічних, гносеологічних, зовнішньо організаційних) факторів нормотворення. – Авт.). По-друге, використання в досліджуваному нормотворчому процесі зарубіжного і вітчизняного досвіду, результатів громадських слухань, соціологічних та інших досліджень, участь у розробці актів кваліфікованих фахівців, представників різних галузей науки, вчених-юристів (врахування так званих суб'єктивних (аксіологічних, праксеологічних, внутрішньо організаційних) факторів нормотворення. – Авт.). По-третє, важливу роль в процесі нормотворення в ОМСВ має грати так звані технологічно-процесуальні фактори, що забезпечують відповідну послідовність в його здійсненні, його побудову з відповідних складових етапів, стадій, процедур тощо, їх взаємний зв'язок та логічна послідовність – що в сукупності дає змогу впевнено, серйозно і обґрунтовано говорити про технологічний процес розробки проекту нормативно-правового акту, обговорення, прийняття, оприлюднення прийнятого нормативно-правового акту та його наступну реалізацію.

Всі наведені положення фактично об'єктивують, обґрунтовують необхідність та фіксують наявність стадійно-етапної характеристики процесу нормотворення в ОМСВ, яка, по-перше, в основному в ординарному розумінні процесуально співпадає із стадійно-етапними характеристиками нормотворення (законотворення) у вищих органах законодавчої та виконавчої влади держави, що робить їх методологічно подібними та парадигмально здійснюваними, а, по-друге, така характеристика володіє своїми особливостями, що детерміновані телеологічними домінантами МСВ, суб'єктивним складом локального нормотворчого процесу та його об'єктною основою.

Вважаємо, що останнє наведене положення володіє об'єктивними властивостями, бо є очевидним, що нормотворча діяльність різних ОМСВ (представницького органу, постійних комісій ради, виконавчого комітету ради) має свої особливості, що обумовлені суто локальними інтересами, які продукують територіальні громади та передбачають компетенційні повноваження місцевих рад та їх виконавчих органів відносно вирішення широкого кола стереотипних питань-завдань, пов'язаних з необхідністю локального управління навколо існування та функціонування зазначених громад. Проте це, по-

перше, дає змогу визначити параметральні та ідентифікаційні ознаки нормопроекування та інших стадій локального нормотворчого процесу, а, по-друге, дає можливість теоретичного узагальнення етапів і принципів нормотворчого процесу у сфері правовідносин МСВ.

З метою реалізації досліджуваної проблематики, вважаємо за необхідне погодитись з М.О. Васильєвим в тому, що процес підготовки, обговорення та прийняття відповідного акта здійснюється шляхом виконання послідовних дій, які тісно взаємопов'язані і є організаційно відокремленим комплексом дій і процедур, що утворюють самостійну стадію нормотворчого процесу¹⁰. Таким чином, ми надаємо процесуальну основу та етапно-стадійну характеристику локальному нормотворчому процесу.

Разом з тим, слід наголосити на тому, що науковці – муніципалісти та процесуалісти хоча й визнали наявність муніципального процесу, виокремили його видову характеристику, в тому числі акцентувавши увагу на муніципальному правотворчому (нормотворчому) процесі¹¹, але не дійшли згоди щодо стадійності останнього.

На слушну думку Ю.А. Шпака, 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 ОМСВ зокрема потребує проведення подальших наукових пошуків¹².

Такі пошуки треба вести в двох напрямках: 1) визначення дефінітиву стадійно-етапної характеристики муніципального нормотворчого процесу; 2) визначення власне стадій такого процесу.

Відносно першого напрямку слід зазначити, що постадійність нормотворчого процесу має не лише теоретико-доктринальне, а й праксеологічне значення, бо лише на глибоких теоретичних дослідженнях повинна бути побудована ефективна практична модель нормотворчого процесу. А це можливо завдяки використанню методу моделювання черговості здійснення тих чи інших послідовних дій, що створюють відповідний процесуальний ланцюжок, а також урахування специфіки їх виконання в контексті об'єктного та суб'єктного складу, що реалізується в умовах технологічних процедур.

Вважаємо, що саме за дотримання такого підходу муніципальний нормотворчий процес може набути не тільки ознак наукової обґрунтованості та системного характеру, а й об'єктивації за рахунок відповідної організаційної визначеності та нормативно-правового супроводження і забезпечення. Разом з тим, слід наголосити на тому, що у цьому питанні 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 не тільки необхідність викладення обґрунтованої авторської позиції з цих питань, а й дослідження доктринальних напрацювань зарубіжних вчених. Така об'єктивація детермінована не тільки легалізацією інституту МСВ в державі, а й принципом самостійності ОМСВ в рамках повноважень наданих законом.

На думку Ю.А. Шпака, 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 етапу¹³. Зазначений автор використовує суто процесуальний підхід, вибудовуючи своєрідний «процесуальний ланцюжок», коли один етап логічно «перетікає» в інший та всі вони є пов'язаними жорсткими часовими і організаційними рамками.

Але в вітчизняній муніципально-правовій доктрині є й інші позиції відносно розуміння стадій муніципального нормотворчого процесу. 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 процесу¹⁴. Методологічним позитивом цієї точки зору є не тільки підтвердження процесуальної природи нормотворчого процесу, а й акцентування уваги на тому, що цей процес складається зі стадій та останні містять фази (етапи, процедури, дії) щодо підготовки і прийняття нормативно-правового акта, тобто здійснення певних логічно закінчених матеріально-технічних дій у повному обсязі – а це фактично виокремлює стадію нормопроекування, ро-

бить її структурно процесуалізованою, а також органічно пов'язаною з фазами підготовки акту.

Визначаючи стадію нормотворчого процесу, А. Рибалкін розуміє під нею самостійний етап процедурних дій щодо формування державної волі, організаційно відособлений комплекс дій, спрямованих на створення нормативно-правових актів¹⁵. Слід визнати не тільки еkleктичний характер такої позиції, а й переважно її технологічність, що об'єднує декілька позицій різнорівневого характеру – від формалізації волі держави шляхом відповідних процедур, до здійснення організаційно відособленого комплексу дій щодо створення проекту акту та його послідовної легалізації.

Аналогічною вдається й доктринальна позиція О. Мурашина, котрий стверджував, 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...»¹⁶. Але тут названий автор переважно акцентує увагу на принципах такої стадії нормотворчого процесу: а) відносній самостійності; б) процедурному характері дій; в) формалізації волі громадян; г) комплексності; г') телеологічному спрямуванні.

Разом з тим, резюмуючи, слід наголосити на тому, що не дивлячись на багатовекторність поглядів відносно розуміння стадії нормотворчого процесу, всі представники доктрини єдині в тому, що в усіх випадках йдеться про окремі, порівняно самостійні частини процесу. І це, не дивлячись на те, що в загальній теорії права відсутній єдиний підхід до визначення складу стадій нормотворчого процесу.

Останнє детерміноване 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 (в обов'язковому порядку вона починається зі стадії нормопроекування. – Авт.), у вузькому ж – нормотворчість сприймається лише як процес створення правових норм відповідальними, уповноваженими на це (компетентними) органами (початок такого процесу також є пов'язаним з початковою стадією нормотворення, якою виступає нормопроектна діяльність уповноважених осіб /органів/).

В цьому контексті також слід враховувати, що існує група учених, яка 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, що існує нормопроекування як самостійна процедура, але яка не має ознак стадійності, щодо процесу правотворчості¹⁷. Тобто стверджується, що нормопроекування зовсім не є стадією нормотворчого процесу, а є лише схоластичною технологічною процедурою, правда, самостійною. Апологети такого підходу посилаються на думку академіка права О. Скакун, яка вважає, що варто розрізняти стадії правотворчості і стадії правоутворення. Останні можуть не збігатися з першими, а процес правоутворення не вичерпується процесом правотворчості¹⁸.

Разом з тим, вважаємо, що такий підхід не несе в собі продуктивного заряду, бо фактично зводить складну телеологічно обґрунтовану і інтелектуально навантажену діяльність уповноважених суб'єктів нормотворчої ініціативи та суб'єктів нормотворчості щодо розробки проекту нормативно-правового акту до механістичних і технологічних процедур, що суттєво обмежує аксіологічну значущість як самого процесу нормотворення, так й продукту, що є результатом нормотворчої діяльності.

Завдяки широкому підходу нормопідготовча діяльність не тільки безперечно належить до правотворчого процесу, а й становить його найважливішу і початкову процесуальну стадію. Бо цей процес охоплює широке коло важливих питань, у т. ч. таких, як: вияв потреби у правовому регулюванні, оцінку зібраної інформації, нормотворчу ініціативу, розробку концепції майбутнього нормативно-правового акта та його обґрунтування, експертизу проекту нормативно-правового акту. Хоча і тут далеко не усі вчені поділяють думку щодо єдності правотворчих стадій.

Обґрунтовано вважаємо, що оскільки правотворчість не є одноманітною діяльністю, а поділяється згідно її видової характеристики на законотворчість, нормотворчість, судово-адміністративну нормотворчість тощо, тож варто розрізняти й особливості організації і порядку кожного виду правотворчості, зокрема й особливості її стадійності. Що ж стосується прихильників вузького розуміння тер-

міна «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.

Відносно процесуальної характеристики самого муніципального нормотворчого процесу, то тут також існують доктринальні розбіжності. Так, наприклад, В. Барський пропонує виокремити такі стадії:

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 щодо проекту);

4) промульгація нормативно-правового акта (підписання уповноваженою особою; присвоєння реєстраційного номера);

5) офіційне оприлюднення нормативно-правового акта¹⁹.

Названий автор визнає об'єктивну необхідність виокремлення стадії нормопроектної діяльності, яку він називає підготовкою проекту нормативно-правового акта та до якої він включає наступні етапи: а) визначення предмета регулювання, б) підготовку тексту проекту, в) розробку концепції. На наш погляд, В. Барський порушує тут відповідну логічність у здійсненні нормопроекування – він спочатку пропонує підготовку тексту проекту нормативно-правового акта, а вже потім розробку його концепції – хоча все повинно бути навпаки.

Наша позиція фактично підтверджується думкою Ю.А. Шпака, який вважає, що під час розроблення концепції проекту нормативно-правового акта переважно: 1) проводиться аналіз суспільних відносин та стану їх правового регулювання; 2) визначається можливість регулювання відповідних суспільних відносин без прийняття нормативно-правового акта; 3) встановлюються причини необхідності та правові підстави розроблення проекту такого акта; 4) визначаються цілі проекту акту, предмет правового регулювання та основні правові механізми реалізації нормативно-правового акта, обґрунтовується їх

ефективність; 5) передбачаються результати реалізації нормативно-правового акту; 6) визначаються сума коштів і ресурси, необхідні для реалізації нормативно-правового акту; 7) здійснюється організаційно-технічне та фінансове забезпечення підготовки проекту нормативно-правового акту. Більш того, він вважає, що завершення першої стадії (ініціювання та підготовка проекту нормативно-правового акту) відбувається тоді, коли суб'єкт нормотворчої ініціативи подає в установленому порядку місцевій раді проект такого акту з концепцією, пояснювальною запискою, необхідними довідковими та аналітичними матеріалами²⁰.

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

- 1) ініціатива щодо створення нормативно-правового акта;
- 2) підготовка проекту нормативно-правового акта;
- 3) обговорення проекту нормативно-правового акта;
- 4) прийняття нормативно-правового акта і набрання ним чинності²¹.

Доктринальна позиція цього автора також характеризується відповідною алогічністю – так тут відрізняються окремо стадія нормотворчої ініціативи і стадія підготовки проекту нормативно-правового акту, хоча у логічному розумінні та згідно змістовного наповнення стадія нормотворчої ініціативи повинна завершуватися наданням суб'єктом такої ініціативи проекту нормативно-правового акту – а це означає, що названі окремо ці дві стадії фактично не можуть існувати і повинні складати одну стадію.

Резюмуючи, можна навести доктринальну думку групи вчених-конституціоналістів під керівництвом академіка права Ю.М. Тодики, що, з урахуванням розмаїття статутних і регламентних норм місцевих рад щодо процесуальних питань локального нормотворення в доктрині муніципального права, пропонують виокремити такі його загальні стадії:

- 1) ініціювання необхідності розробки й прийняття нормативно-правового акта (визначення предмета його регулювання, постановка цілі правового регулювання);
- 2) прийняття рішення про підготовку проекту нормативного акта;
- 3) розробка проекту правового акта;
- 4) попередній розгляд проекту акта;

5) офіційний розгляд радою проекту акта з дотриманням установлених процедур;

6) прийняття нормативно-правового акта, його оформлення, опублікування, набрання чинності. Деякі вчені виокремлюють громадське обговорення як факультативну стадію²².

Разом з тим, слід зазначити, що така позиція характеризується понад зайвою процесуалізацією, бо фактично одна стадія нормопроекування, що є початковою стадією процесу локального нормотворення, штучно розподілена на три стадії – 1) стадію ініціювання необхідності розробки й прийняття нормативно-правового акта (визначення предмета його регулювання, постановка цілі правового регулювання), тобто стадію законодавчої ініціативи; 2) стадію прийняття рішення про підготовку проекту нормативного акта (вважаємо, що ця стадія фактично дублює стадію № 1, бо визначення предмета регулювання нормативно-правового акту та постановка для нього телеологічних домінант правового регулювання, для чого й приймається нормативно-правовий акт – вже є суттєвими ознаками прийняття рішення про підготовку його проекту. Якщо представники доктрини пов'язують стадію прийняття рішення про підготовку проекту нормативного акта з формальним прийняттям рішення щодо цього, тоді це «вбудовується» в загальний процесуальний ланцюжок нормопроектної діяльності в якості одного з організаційно-легалізаційних етапів; та стадію 3) щодо власно розробки проекту правового акта. На нашу думку, це не тільки не сприяє виокремленню нормопроекування як окремої та початкової стадії локальної нормотворчості, а й «розмиває» процесуальну характеристику цього важливого процесу.

Суб'єктами нормотворчої ініціативи можуть бути члени територіальної громади (у вигляді місцевої ініціативи), депутати ради, постійні комісії ради, виконавчі органи ради тощо. В обласних і районних радах із нормотворчою ініціативою може виступати голова місцевої державної адміністрації. Причому, на нашу думку, ініціатор має не тільки чітко сформулювати питання, подати пропозицію про внесення питання до плану роботи міської ради чи розглянути його позапланово на черговій сесії ради, назвати доповідача на пленарному засіданні ради, але й подати проект нормативно-правового акту по цьому питанню, його загальне обґрунтування та у необхідних випадках матеріально-фінансове обґрунтування. Такий висновок впливає

не тільки, виходячи з методологічних підходів до прийняття законодавчих актів та актів виконавчої влади, а й з настанов формальної логіки та практики локальної нормотворчості, процесуальний порядок якої знаходить своє закріплення в регламентах представницьких і виконавчих ОМСВ.

Рішення про підготовку проекту нормативного акта, що на наше глибоке переконання, входить до єдиного процесуального ланцюжка локального нормотворення, може бути прийнято на підставі: розпорядження сільського, селищного, міського голови; звернення постійної комісії до сільського, селищного, міського голови, голови районної, обласної ради про необхідність внесення питання щодо розробки 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. Вважаємо, що таке рішення фактично легітимізує попередні дії суб'єктів локальної нормотворчої ініціативи щодо нормопроекування в локальній нормотворчості та легалізує початок процесу локальної нормотворчості.

Прийняття рішення про створення проекту фактично опосередковує наступний процесуальний етап нормотворчого процесу, змістом якого є безпосередня підготовка проекту правового акта. Якщо проект такого акту вже розроблений суб'єктом нормотворчої ініціативи, то саме він становиться основою для розробки основного проекту нормативно-правового акту. Якщо такий проект в порядку нормотворчої ініціативи був не поданий, тоді він розробляється або в межах апарату ради, постійними комісіями ради, відділами, управліннями, департаментами місцевої ради, управліннями обласної чи районної державної адміністрації тощо. На думку В. Барського, розробка проекту правового акта здійснюється суб'єктами нормотворчої ініціативи – депутатом, постійною комісією ради чи суб'єктами нормотворчої діяльності, — створеною з цієї метою робочою групою із залученням представників громадськості, вчених і спеціалістів, а також виконавчими органами ради²³.

Ця доктринальна позиція є вельми важливою з точки зору методологічного забезпечення нормопроектної діяльності ОМСВ. За-

значений фахівець тут виокремлює суб'єктів нормотворчої ініціативи, тобто тих, хто має право на законних підставах пропонувати прийняття нормативно-правового акту локального характеру, та суб'єктів нормотворчої діяльності, тобто тих суб'єктів, що здійснюють допомогу у реалізації нормопроектування, тобто в розробці проекту локального нормативно-правового акту. До кола останніх суб'єктів відносяться члени робочої групи, що створюється спеціально з метою розробки проекту, та до якої входять залучені представники громадськості, вчені і спеціалісти. Вважаємо, що такий підхід володіє високим рівнем прагматичності та аксіологічності, бо залучення фахівців до нормопроектування є запорукою не тільки успіху такої діяльності, а й у підсумку високої якості нормативно-правового акту. А це позитивно вплине на якість не тільки локальної нормотворчості, а й локального правового регулювання.

Дійсно, важливість стадії нормопроектування, яка на нашу обґрунтовану думку виступає початковою стадією локальної нормотворчості, є беззаперечною, оскільки якість підготовленого проекту напряму є пов'язаною та багато в чому визначає якість правового акта. На думку Г. Задорожньої, дотримання строку підготовки забезпечує своєчасність його прийняття, а отже, й можливість своєчасного правового регулювання відповідних суспільних відносин²⁴.

Експертиза проекту нормативно-правового акту органічно входить в нормопроектну діяльність ОМСВ та є додатковою гарантією його високого управлінського потенціалу та відповідності Конституції та чинному законодавству. Тому проекти рішень до їх внесення на розгляд ради, як правило, проходять погодження із зацікавленими органами та організаціями. За наявності розбіжностей щодо проекту рішення керівник органу, який готує проект, має забезпечити їх обговорення із зацікавленими органами та організаціями з метою пошуку взаємоприйняттого рішення або виправлення спірних положень та приведення їх у відповідність до чинного законодавства. Зазначені проекти разом із необхідними матеріалами подаються у відділ з організації діяльності ради, який їх реєструє і направляє на розгляд до юридичної служби апарату ради, відповідних виконавчих органів ради та організовує попередній розгляд у профільних постійних комісіях.

При здійсненні юридичної експертизи проекту рішення мають бути вирішені такі питання: 1) чи належить прийняття цього рішення до компетенції ради; 2) чи не суперечить проект рішення чинному законодавству; 3) які юридичні наслідки може спричинити прийняття цього рішення в запропонованому вигляді.

Попередній розгляд проекту акта, висновків юридичної служби 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 їм проектів рішень постійні комісії ради можуть підтримати проект рішення ради, дати доручення розробнику проекту або членам комісії на доопрацювання проекту рішення або внести зміни до проекту рішення. У разі невідповідності проекту рішення вимогам чинного законодавства він повертається автору проекту на доопрацювання. Проекти рішень районної, обласної ради можуть попередньо розглядатися головою ради, постійними комісіями, президією ради. Узагальнення зауважень і пропозицій до проекту рішення, підготовка кінцевої редакції зазвичай покладаються на ініціаторів проекту і можуть бути додатково розглянуті на засіданнях постійних комісій ради.

Резюмуючи, слід дійти наступних висновків:

- нормопроектна діяльність є фактором, що «запускає» процес локального нормотворення;

- нормопроектна діяльність є фактично початковою стадією нормотворення ОМСВ;

- в муніципально-правовій доктрині відсутні єдині підходи до визначення стадійно-етапної характеристики локального нормотворення, що актуалізує питання про розробку єдиного процесуального підходу до такого важливого напрямку діяльності ОМСВ;

- виходячи з надлишкової процесуалізації в стадійно-етапній характеристиці нормотворення ОМСВ, пропонуємо об'єднати етапи (стадії) законодавчої ініціативи, прийняття рішення про розробку проекту нормативно-правового акту, саму розробку проекту нормативно-правового акту, експертизу проекту нормативно-правового акту – в єдину стадію нормопроектної діяльності (нормопроекування), надавши останнім статус етапів, що, з одного боку, дає мож-

ливість вибудувати струнку та послідовну процесуальну модель локального нормотворення, а з іншого – сприяти вдосконаленню структури та підвищенню якості нормопроекування, що безпосередньо позитивно вплине на якість локального нормотворення;

- виходячи з того, що в нормотворчості ОМСВ є відсутніми єдині методологічні підходи до реалізації нормопроектної діяльності та інших стадій нормотворчості, що ними здійснюється, що фактично негативно впливає на якість нормотворчої діяльності ОМСВ, пропонується в рамках Міністерства юстиції розробити Методичні рекомендації з цього питання та надати їм обов'язкового характеру для виконання.

1. Конституція України 1996 року // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. 2. Васильєв А. В. Правотворчество в советском социалистическом обществе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1972; Воронов М. П. Місцеве самоврядування України та його акти: навч. посіб. Київ, 1992. 56 с.; Дрейшев Б. В. О правовой инициативе и составлении проекта нормативного акта как стадиях правотворческой деятельности городских Советов и их исполкомов // Правоведение. 1966. № 1. С. 8-13; Горшенев В. М. Нетипичные нормативные предписания в праве // Советское государство и право. 1978. № 3. С. 113-114; Копейчиков В. В. Правовые акты местных органов государственной власти и управления. Москва, 1956; Павловский Р. С. Конституционные основы деятельности местных Советов народных депутатов. Харьков, 1979. 176 с. 3. Головистикова А. Н., Дмитриев Ю.А. Проблемы теории государства и права: учебник. Москва, 2005. 534 с. 4. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів: монографія / за ред. Ю. М. Тодики. Харків, 2009. 540 с. 5. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2003. 198 с. 6. Коваленко А.А. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії та практики. Київ: Довіра, 1997. С. 131-133. 7. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. Москва: Норма, 2008. 592 с. 8. Баймуратов М.А., Буряк Т.М. Объектный состав публичной самоуправленческой (муниципальной) власти: телеологические установки, идентификация, конституционно-правовая регламентация. Сумы: Университ. книга, 2007. 232 с. 9. Петришина М. Акты органів і посадових осіб місцевого самоврядування: сутність та особливості // Вісник Академії правових наук України. 2012. № 1(68). С. 66-76. 10. Васильєв М. А. Нормотворческий процесс в муниципальных образованиях: организация и технология. Обнинск, 2002. 144 с. 11. Носова В.М. Види муніципального процесу в Україні крізь призму форм реалізації місцевого самоврядування: концептуальні підходи // Держава і право. 2011. Вип. 52. С.179-185. 12. Штак Ю.А. Стадії нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект // Вісник Національного університету

"Львівська політехніка". Юридичні науки. 2014. – № 801. С. 103-108. **13.** Там само. С. 105. **14.** *Барський В. Р.* Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02; Одеська нац. юрид. акад. Одеса, 2006. 221 с. **15.** *Рибалкін А. О.* Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2005. С. 38-39. **16.** *Мурашин О. Г.* Акти прямого народовладдя у правовій системі: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2001. С. 100. **17.** *Ковачев Д. А.* Механізм правотворчества социалистического государства: Вопросы теории. Москва: Юрид. лит., 1977. С. 79-84. **18.** *Скакун О. Ф.* Теория государства и права (энциклопедический курс): учебник. Харьков: Эспада, 2005. С. 324. **19.** *Барський В. Р.* Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02; Одеська нац. юрид. акад. Одеса, 2006. С.7. **20.** *Шпак Ю.А.* Цит. праця. С. 106. **21.** *Задорожня Г. В.* Специфіка нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування // Право України. 2007. № 6. С. 18-21. **22.** *Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів* : моногр. / за ред. Ю. М. Тодики. Харків: Право, 2009. – С. 164. **23.** *Барський В. Р.* Процедурно-процесуальна форма діяльності представницьких органів місцевого самоврядування // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. Одеса, 2001. Вип. 11. С. 177. **24.** *Задорожня Г.В.* Цит. праця. С. 19.

***Chernolutsky Ryslan.* Legislative drafting as the initial stage of the rule-making of local authorities**

In the article parametrial, doctrinal and axiological features Lawmaking activity as the initial stage of rulemaking local governments. The role and importance as an independent Legislative Drafting and initial stages of the legislative process in local government.

Substantiates doctrinal position, according to which Lawmaking activity is a factor that "runs" local rule-making process. Moreover, the author argues that Lawmaking activity is actually the initial stage and independent rule-making in local government.

It is proved that in municipal law doctrine no single approach to determine the characteristics of phasic-step local rule-making that actualizes the development of a single procedural approach to such an important area of local government.

Based in excess protsesualizatsiyi phasic-stage characteristics of rule-making in local government, the author proposes to merge phases (stages) legislative initiative, the decision to develop a legal act, the very development of a legal act, the examination a legal act - in a single step Lawmaking activities (Legislative Drafting), providing the latest status of phases, on the one hand, makes it possible to build a coherent and consistent process model of local rule-making, and the other - help improve the structure and improve the quality of Legislative Drafting, directly positive impact on quality local rule-making;

Based on the fact that the law-making of local government is no single methodological approach to implementation Lawmaking activities and other stages of the rule-making that they made that actually affects the quality profile rulemaking pro-

posed within the Ministry of Justice of Ukraine to develop Guidelines on the subject and to give them binding for execution.

Key words: local government, Lawmaking activity, local governments, phasic-step description of rule making, rule-making local governments.

УДК 342/72/.73(477)

Ю. В. БОГДАН

ПРАВО НА ІНФОРМАЦІЮ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ

Розглянуто та проаналізовано досвід країн Європейського Союзу щодо впровадження ефективних державних програм та діяльності окремих установ, спрямованих на реалізацію права на інформацію, а також запропоновано шляхи вдосконалення його правового регулювання в Україні.

Ключові слова: інформація, доступ до інформації, європейський досвід, правове регулювання, удосконалення.

Богдан Ю. В. Право на інформацію: європейський опыт регулювання

Рассмотрен и проанализирован опыт стран Европейского Союза по внедрению эффективных государственных программ и деятельности отдельных учреждений, направленных на реализацию права на информацию, предложены пути улучшения его регулирования в Украине.

Ключевые слова: информация, доступ к информации, европейский опыт, регулирование, совершенствование.

Bogdan Yuliya. A right is on information: european experience of adjusting

The article reviewed and analyzed the experience of the European Union on the introduction of effective government programs and activities of individual institutions aimed at implementing the right of access to information and suggest ways of improving its regulation in Ukraine.

Key words: information, access to information, european experience, regulation, improvement.

Доступ до інформації є однією з складових права людини на інформацію, яке закріплене ст. 34 Конституції України. Так, кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати й поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Недо-