

**МАРІУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
КАФЕДРА ПРАВА ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

Навчально-методичний посібник

**НОРМОПРОЄКТУВАЛЬНА ТА
ПРАВЕРЕАЛІЗАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ
В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ**



МАРІУПОЛЬ 2021

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
МАРІУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА ПРАВА ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Навчально-методичний посібник

**НОРМОПРОЄКТУВАЛЬНА ТА
ПРАВОРЕАЛІЗАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ
В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ**

МАРІУПОЛЬ – 2021

УДК 35.077.6(075.8)

Навчально-методичний посібник «Нормопроектувальна та правореалізаційна діяльність в публічному управлінні» (для здобувачів вищої освіти спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» ОС «Магістр» та 081 «Право» ОС «Бакалавр» (усіх форм навчання)) / укл. А.О. Надежденко, Ю.В. Камардіна – Маріуполь: МДУ, 2021 – 129 с.

Навчально-методичний посібник «Нормопроектувальна та правореалізаційна діяльність в публічному управлінні» призначений для здобувачів вищої освіти спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» ОС «Магістр» та 081 «Право» ОС «Бакалавр» (усіх форм навчання). У посібнику розглядаються теоретичні, методичні та практичні основи нормопроектувальної та правореалізаційної діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Структура і зміст посібника спрямовані на розв'язання завдань, які стоять перед здобувачами вищої освіти під час вивчення навчального курсу «Нормопроектувальна та правореалізаційна діяльність в публічному управлінні». Навчальний посібник «Нормопроектувальна та правореалізаційна діяльність в публічному управлінні» складено на підставі відповідних нормативних вимог Міністерства освіти і науки України.

Рецензенти:

Веселов Микола Юрійович - доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри державно-правових дисциплін факультету №2 КННІ ДЮІ МВС України.

Григор'єва Вікторія Василівна – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри спеціально-правових дисциплін Донецького державного університету управління.

Затверджено на засіданні вченої ради економіко-правового факультету Маріупольського державного університету (протокол № 3 від «20» жовтня 2021 р.)

Затверджено на засіданні Вченої ради Маріупольського державного університету (протокол № 6 від «02» грудня 2021 р.)

© А.О. Надежденко
© Ю.В. Камардіна
© Маріуполь, МДУ

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ НОРМОПРОЄКТУВАННЯ.....	7
1.1. Поняття, ознаки та природа нормопроектуювання.....	7
1.2. Фактори та принципи нормопроектуювання.....	15
1.3. Функціональне призначення нормопроектної діяльності.....	21
РОЗДІЛ 2. НОРМОПРОЄКТНА ТА ПРАВОРЕАЛІЗАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ.....	27
2.1. Основні засади нормопроектної діяльності органів виконавчої влади.....	27
2.2. Органи виконавчої влади України як суб'єкти нормопроектної діяльності.....	34
2.3. Нормопроектна та правореалізаційна діяльність органів виконавчої влади України в контексті її основоположних засад.....	43
РОЗДІЛ 3. НОРМОПРОЄКТНА ТА ПРАВОРЕАЛІЗАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ УКРАЇНИ ТА ЇЇ ОСОБЛИВОСТІ.....	49
3.1. До розуміння локальної нормотворчості органів місцевого самоврядування.....	49
3.2. Нормопроектна та правореалізаційна діяльність у контексті нормотворчості органів місцевого самоврядування.....	57
3.3. Нормотворча та правореалізаційна діяльність місцевих рад в Україні.....	67
РОЗДІЛ 4. СТАТУТНА НОРМОТВОРЧИСТЬ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ В УКРАЇНІ.....	74
4.1. Юридична природа та місце Статуту в системі нормативно-правових актів місцевого самоврядування в Україні.....	74
4.2. Особливості розробки та прийняття статутів територіальних громад.....	81
4.3. Рекомендації щодо вдосконалення напрямів статутної нормотворчості місцевого самоврядування в Україні.....	93
ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ.....	103
ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ СЛОВНИК.....	112
ЛІТЕРАТУРА.....	120

ПЕРЕДМОВА

Законодавче закріплення нормотворчості та нормотворчої діяльності, у тому числі у сфері публічного управління, є виразником правової форми здійснення національної політики, гарантією та умовами правопорядку, захисту прав людини та громадянських прав та свобод, а також фундаментом для розвитку України як європейської країни.

З посиленням нормотворчої діяльності в Україні все більше людей стурбовані якістю нормативно-правових актів. Поточна проблема полягає в тому, що існуючі нормативні акти недосконалі, надмірно розгалужені, а іноді й непослідовні. Така ситуація негативно впливає на процес реалізації усіх суб'єктів суспільних відносин своїх прав та виконання своїх обов'язків, а також негативно впливає на розвиток України як правової держави.

Важливою умовою функціонування системи місцевого самоврядування є прийняття та реалізація місцевих нормативних актів. До таких нормативних актів належать статути територіальних громад, регламенти місцевих рад, рішення рад, розпорядження сільських/селищних/міських голів, рішення виконавчих комітетів місцевих рад, положення про постійні комісії відповідної ради тощо. Водночас особливості локальної правотворчості як форми управлінської діяльності впливають на реалізацію уповноваженими органами місцевого самоврядування своїх повноважень, тому це потребує формування чітких та однозначних вимог до здійснення нормотворчого процесу.

Як складне суспільне явище, правотворчість має подвійну природу права та управління. Це всебічна, цілеспрямована, свідома та прогностична форма публічного управління. У процесі правотворчої діяльності суб'єкти публічного управління визнають необхідність правового регулювання певних суспільних відносин, визначають основні питання, що потребують правового регулювання, та обирають цілі, об'єкти, методи, засоби та умови правового впливу. Створюючи нові правові норми, скасовуючи, змінюючи, додаючи, призупиняючи, поширюючи та обмежуючи раніше прийняті правові норми.

Роль правотворчості в публічному управлінні слід розглядати через призму «відповідність-невідповідність» правотворчої діяльності результату - якісний нормативно-правовий акт, впровадження/застосування якого, у свою чергу, впливає на якість та ефективність публічного управління та адміністрування.

Основною метою вивчення дисципліни «Нормопроектувальна та правореалізаційна діяльність в публічному управлінні» є формування у здобувачів вищої освіти певної сукупності теоретичних знань та практичних навичок у нормотворчій діяльності органів публічної влади; процедури правової експертизи нормативно-правових актів (НПА); визначення умов набрання чинності НПА; складання та формулювання нормативних актів органів публічної влади правил та вимог щодо використання термінології в НПА.

Основними завданнями вивчення дисципліни є формування у здобувачів вищої освіти спеціальних (фахових) компетентностей щодо здійснення ефективної нормопроектувальної та правореалізаційної діяльності суб'єктами публічного адміністрування в умовах суспільних змін.

Навчально-методичний посібник є комплексною та завершеною працею, підготовленою на відповідному теоретичному, методичному і прикладному рівні. За структурою, змістом та обсягом навчальний-методичний посібник відповідає вимогам МОН України, що дозволяє рекомендувати його до друку.

З означених позицій підготовлений авторами навчально-методичний посібник «Нормопроектувальна та правореалізаційна діяльність в публічному управлінні» може бути корисним для здобувачів вищої освіти вищих навчальних закладів, фахівців з профілю, які займаються питаннями нормотворчості органів публічної влади.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ НОРМОПРОЄКТУВАННЯ

1.1. Поняття, ознаки та природа нормопроекткування.

1.2. Фактори та принципи нормопроекткування.

1.3. Функціональне призначення нормопроектної діяльності.

1.1. Поняття, ознаки та природа нормопроекткування.

Розвиток та вдосконалення правової бази будь-якої країни безпосередньо пов'язане з процедурами правотворчої роботи, і це є процесуальною основою для формування та застосування кожного окремого НПА. Правотворчий процес відіграє роль утворюючого фактору, а результатом його є прийняття, скасування або зміна положень НПА, метою яких є, як правило, вдосконалення правової бази країни. Особливість та зміст правотворчого процесу проявляються на різних етапах правотворчої діяльності та мають ознаки єдності, повноти та послідовності. Різні етапи правотворчості надають змогу системно підійти не лише до практичної діяльності щодо створення законів та нормативних актів, але й є основою для наукового аналізу всього правотворчого процесу.

Юридичні кола, як правило, вважають, що мета правотворчості - сформуванню досконалу правову систему, придатну для побудови демократії, верховенства права та громадянського суспільства. Ця теза дуже актуальна для України сьогодні. Наукове співтовариство вважає, що неможливо реформувати правову систему без ретельного реформування процесу правоутворення. Український вчений А. В. Грищенко вказує на єдність процесів правоутворення, реалізації та охорони права. Вчені вважають, що правотворчий процес є основною умовою оновлення нормативно-правової бази, а його зміст - вироблення норм, що базується на таких принципах як: гуманізм, справедливість, всебічний захист прав та свобод людини і громадянина.

Справедливо можна сказати, що оновлення нормативно-правової бази безпосередньо пов'язане зі складними процедурами процесу правотворення, який починається з розробки законопроектів та проектів НПА, зміст яких формує майбутні правові норми, які мають змінити правове регулювання тієї або іншої сфери суспільних відносин.

У юридичній літературі через відсутність загального розуміння сутності та значення проблематики процедури розробки проектів НПА, основний акцент робиться на проблемі правотворчого процесу як формі вираження державної та суспільної волі.

Р. К. Бержерон, провідний експерт у галузі нормотворчості та нормопроекування, звернув увагу на той факт, що феномен нормопроекування слід розуміти як діяльність, у якій нормотворці повинні «проникнутися реальністю, яку потрібно упорядкувати законом і не приймати за істину твердження, що засновані на звичках...». На його думку, нормопроекування має відповідати встановленим правилам та методам підготовки проектів НПА, які повинні бути підтверджені рівнем розвитку суспільних відносин. Особливість цього наукового методу полягає в тому, щоб довести, що необхідно розробити систему «правил нормопроекування», яка є уніфікованим матеріалом для практики нормотворців, спеціально спрощеною до технічних процедур складання проектів НПА.

Чітке, обґрунтоване та якісне законодавство у державі, що є плідним результатом дослідження та аналізу суспільних відносин суб'єктами нормопроекування, має регулюватися відповідно до закону; організації та правил складання проектів НПА, та їх подальшого розгляду правотворчим органом, щоб прийняти та надати йому належну юридичну силу. Цей процес і називається нормопроекуванням.

Загальною рисою всіх правових джерел, що вивчають нормотворчі питання, є визнання важливості нормопроекування та необхідності поліпшення його якості.

К. П. Победоносцев зазначив, що прийняття потужного закону вимагає великої розумової та прискіпливої роботи: для того, щоб закон був ефективним, він повинен задовольняти реальні потреби людей. Відомий учений А.С. Піголкін вважає, що розробка проєкту НПА є надзвичайно відповідальним і складним завданням, а необґрунтований поспіх неприйнятний. Це вимагає наполегливої праці, вдумливих і творчих методів, багатого досвіду та спеціальних знань.

Тому зміст поняття нормопроектування повинен охоплювати всі характеристики процесуальної діяльності суб'єктів нормотворення для того щоб сформулювати єдиний документ – проєкт НПА. Крім того, поняття нормопроектування повинно відображати характеристики цільового напрямку процесу, які визначають предметний характер нормопроектної діяльності.

Тому нормопроектування - це специфічна діяльність компетентного органу, включаючи процедури виявлення та вивчення суспільних відносин, які потребують правового нагляду, розробки, обговорення та затвердження проєктів НПА, призначених для прийняття, зміни чи припинення дії правових приписів.

Нормопроектування - це складна правова категорія, що характеризується різноманітністю проявів та характеристик, різноманітністю методів дослідження та багатьма специфічними аспектами, що визначають можливість вдосконалення правотворчого процесу. Важливим напрямком дослідження нормопроектування є необхідність встановлення та аналізу характеристик, що визначають характер, природу та зміст нормопроектування. Усвідомлення основних характеристик цього явища дасть можливість досліджувати нормотворчість, з одного боку, як незалежну компетентну діяльність публічних органів, форму незалежної нормотворчої стадії, з іншого - розглядати нормопроектування як невід'ємну частину що має початковий (каталітичний) характер. Як правова категорія, нормопроектування є унікальною.

По суті, характеристика нормопроектування є характеристикою процесу складання проєктів НПА, що в порівнянні з іншими системами відображає специфіку та особливості цього явища.

Зокрема, нормопроектуванням є:

– діяльність, яка втілює роль держави як засобу управління суспільством. Ця особливість нормопроєктування відображає зв'язок між суспільними відносинами, системою права та системою законодавства. Держава має право формулювати та приймати правові норми, визначати, чи необхідно уточнювати закони та політику, та реалізовувати їх шляхом розробки проєктів НПА та їх подальшого прийняття. У зв'язку з цим слід звернути увагу на думку О. О. Мороза, який зазначив, що пошук найкращого співвідношення між саморегулюванням суспільних процесів в економіці, політиці та інших галузях-теоретично і практично дуже важко, але стратегічно значуще. Мова йде про глобальне питання статусу та ролі держави у процесі соціальної трансформації. Ця особливість нормопроєктування визначає роль і цінність держави, а також характеризує державу як утворення, що має право надавати правові форми суспільних відносин. М. С. Келман та О. Г. Мурашин зазначали, що результат правотворчості виражений у законах та інших НПА, роблять висновки про всю країну, її ступінь демократичності, цивілізації та культури. Людському суспільству завжди не вистачало точного та досконалого прийняття рішень, і така діяльність державних інститутів, результатом якої є створення норм права правил поведінки громадян та організацій;

- діяльність, що проводиться відповідно до правового регламента, характеризує нормативне оформлення як правову діяльність компетентного органу в рамках процедур нормативного формулювання та чітко визначає етап формулювання проєкту НПА. Правовий регламент є офіційним НПА, який містить правові норми, спрямовані на регулювання процедур діяльності уповноважених органів. Діяльність нормотворців повинна чітко відповідати процедурам складання НПА, передбаченим правовим регламентом. Порухення положень правового регламенту є офіційною підставою для відмови правотворчому органу у подальшому розгляді проєкту нормативно-правового документа та поданні проєкту на доопрацювання;

- діяльність, яка має певне наукове обґрунтування та підтримку. Нормопроєктна діяльність має носити професійний характер та підкріплюватися

відповідними науковими засадами. Науковою основою є концептуальна теорія та положення щодо нормопроєктування, яка дає рекомендації щодо формулювання проєктів НПА, правил нормотворчої техніки, правової експертизи проєктів НПА, а також апробації проєктів правових документів. У літературі зазначається, що наукові дослідження взаємозв'язку права та інших явищ у суспільному матеріальному житті та духовному житті можуть бути покладені як основа для передпроєктного етапу нормотворчості, а також як основа для проєкту НПА на етапі його реалізації. Так, безперечними є позиції М. С. Кельмана та О. Г. Мурашина, які підкреслюють, що саме наука має такий пізнавальний інструмент, що дозволяє чітко визначити проблеми суспільного розвитку та вирішити їх правовими засобами.

Тому, нормопроєктування - це незалежна, цілеспрямована та ефективна діяльність державних органів влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб та інших зацікавлених сторін, яка має процедурно-правовий характер та визначає роль та цінність держави у процесі надання правових форм суспільних відносин. Відомий юрист Ю. О. Тихомиров визначив законодавчий процес розробки та прийняття НПА (які мають форму закону) з процедурної точки зору цього явища. Він зазначив, що законодавчий процес - це система взаємопов'язаних етапів аналізу та визначення законодавчих питань, підготовки та обговорення законопроектів, обговорення та прийняття їх.

Все це свідчить про те, що нормопроєктування є незалежним правовим інститутом, який треба вивчати, розглядати та модернізувати з аспектів принципів та суб'єктів створення норм права, правової бази, етапів, питань та перспектив розвитку нормопроєктування при організації нормопроєктної діяльності. З огляду на це, можна встановити зміст нормопроєктування як невід'ємної частини законодавства та незалежного правового інституту.

Особливістю процесу підготовки законопроектів та проєктів НПА є те, що він безпосередньо залежить від низки обставин, а саме: рівня та складності суспільних відносин, доцільності законів та нормативних актів тощо.

Водночас нормопроектувальна практика має творчі характеристики, вона не лише відображає зміни та розвиток цих ситуацій, а й складний процес їх цілеспрямованого перетворення. З цієї причини результатом нормопроектування є загальний проєкт НПА.

Розробка проєкту НПА настає у процесі активної діяльності, і цей процес поділяється на кілька етапів, щоб можна було прийняти комплексний підхід до нормопроектної діяльності. Вчені правильно вказали на етапність нормопроектування, що випливає з циклічності правотворення.

Якщо пізнання у процесі нормопроектування є процесом пізнання об'єктивної реальності, що веде до формування свідомості нормотворців та прийняття рішень, то реалізація цих рішень (підготовка проєкту НПА) є зворотним процесом сформованої свідомості в об'єктивну реальність.

Результатом нормопроектування є проєкт НПА як системи знаків, розміщених у певному порядку. Сам проєкт НПА є цільним документом, який може бути поданий до правотворчого органу і є безпосереднім об'єктом подальшого дослідження правотворцем.

Отже, нормопроектування - це системна, конструктивна та систематична діяльність уповноважених суб'єктів щодо формулювання проєктів НПА, спрямованих на регулювання майбутніх суспільних відносин. Слід підкреслити, що ця діяльність є предметною (розробка проєктів НПА) і має своєю метою - регулювання та упорядкування суспільних відносин, які потребують правового регулювання.

З огляду на це при вивченні феномену нормопроектування необхідно проаналізувати всі характеристики правового результату з основною метою участі суб'єкта у суспільних відносинах. Наявність суб'єктів з певними прагненнями та цілями дає можливість керувати поведінкою суб'єкта відповідно до вимог суспільства та країни через правові норми.

Суспільні відносини є результатом діяльності певних суб'єктів і не може існувати і змінюватися незалежно від діяльності людини. Це аспект, який визначає чинники, що визначають правовідносини. Це важлива особливість

суспільних відносин, що має принципове значення для формулювання правил та якості пов'язаних правовідносин. Відомий учений О. В. Поляков підтвердив комунікативну теорію права. Загалом, під феноменом «права» розуміють певний порядок відносин, який ґрунтується на правових нормах і виявляється як права та обов'язки, що реалізуються суб'єктами. З цих позицій право є не стільки самою нормою, скільки цілісністю комунікації, ядром його інтенціональності та семантики є суб'єктивне право, а необхідний зв'язок - правовий обов'язок.

У процесі створення проєктів правових норм необхідно розуміти причини участі суб'єкта у певних суспільних відносинах, умови зміни суспільних відносин та передумови посилення прагнення людей до участі у суспільних відносинах. Маючи це на увазі, нормопроектувальник повинен з'ясувати, чи потрібно закріплювати форму та зміст таких суспільних відносин, чи потрібно їх змінювати, чи слід зміцнювати ці суспільні відносини, і в якій формі (кількісна чи якісна). О. Г. Мурашин вважає, що для розгляду можливих шляхів виявлення нормотворчих інтересів за допомогою емпіричних досліджень ми повинні спочатку простежити їх можливі напрямки, врахувати інтереси різних учасників соціальної взаємодії та спробувати побудувати скомпрометовану нормативну модель.

Цей процес зачіпає багато інститутів суспільства та країни і в тій чи іншій формі реалізується у законодавчих, виконавчих чи судових органах державної влади. Однак процес нормопроекткування не може бути довільним та суб'єктивним, оскільки він ґрунтується на правилах, встановлених законом та традицією нормопроекткування. Ці правила формуються часом та досвідом такої діяльності. Якщо держава відхиляється від принципу легітимності, або розробляє такий законопроект, вона не може ефективно регулювати суспільні відносини, наслідком цього є те, що влада держави послаблює її власні повноваження та зменшує довіру суспільства.

В Україні правотворчий процес, включаючи нормопроекткування, здійснюється за надзвичайно складних обставин. Суспільство переживає процес руйнівної регресії, що призвело до зниження рівня верховенства права в

контексті низького рівня правової освіти серед людей. Все це сталося з поглибленням економічної, фінансової та бюджетної кризи.

Державний план, спрямований на прискорення реформ у соціально - правовому полі, змушує нормопроектувальників оперативно розробляти проекти НПА, що регулюють нові суспільні відносини та відповідають вимогам часу.

Це впливає на якість НПА, його системність, стабільність правової системи та рівень правового захисту громадян.

Тому, щоб узагальнити дослідження феномену нормопроектування, слід зосередитися на наступних специфічних аспектах цього явища:

1) нормопроектування це незалежна та специфічна категорія, а його зміст - активна творча робота уповноважених суб'єктів;

2) нормопроектуванню надаються специфічні характеристики, що визначають його сутність та характеристики;

3) по суті, нормопроектування це сукупність специфічних суспільних відносин з поетапними та процедурними характеристиками. З одного боку, нормопроектування - це органічна єдність пізнання, діяльності та результату, з іншого - чітка послідовність етапів нормопроектної роботи;

4) наукових досліджень інституту нормопроектування недостатньо, і необхідно посилити наукові дослідження щодо нормопроектної діяльності з метою підвищення якості проектів НПА;

5) ці основні аспекти нормопроектування є передумовами для подальших досліджень нормопроектування як діяльності, що базується на певних принципах, з її власними функціями та на яку впливають конкретні фактори.

Тому теоретична основа нормопроектування як правового інституту розробки проектів правових норм є основою досконалості та ефективності цього явища. Тому перш за все необхідно вдосконалити теоретичну базу нормопроектування, щоб вирішити проблему підготовки проектів НПА більш системно та конструктивно.

1.2. Фактори та принципи нормопроєктування.

Поняття, природа та характеристики будь-якої правової категорії чи явища складають теоретичну основу для подальших досліджень. Це дає можливість проаналізувати деталі цього явища та вивчити основні закономірності його розвитку та дії.

Протягом тривалого часу нормопроєктування та нормотворча практика вивчають та аналізують зміст та значення факторів, що впливають на процес підготовки проєктів НПА. Зокрема, дослідити об'єктивні умови розвитку суспільних відносин є передумовами для формулювання правил; вивчити важливість та вплив факторів нормопроєктування на весь процес розробки НПА; звернути увагу на цілісність їх методів виявлення та аналіз.

Завдяки ретельній пізнавальній роботі нормопроєктувальник аналізує та вивчає процеси та явища, які визначають доцільність та необхідність розробки проєкту НПА. Навпаки, ігнорувати ці чинники та не завершувати дослідження у сучасних умовах неприпустимо, оскільки це призведе до непорозумінь щодо доцільності проєкту НПА, знизить рівень технічної досконалості змісту проєкту НПА та значного збільшення юридичних помилок та необґрунтованості, ризику прийняття не виправданих політичних та економічних рішень.

Актуальність наукових досліджень, що регулюють нормопроєктування, визначається такими аспектами:

а) фактори нормопроєктування це специфічні умови із соціальними характеристиками, які визначають початок нормопроєктної діяльності та характер, зміст та форму проєкту НПА;

б) фактори нормопроєктування мають вирішальний вплив на початок процесу нормопроєктування, мають свою особливість і відрізняються від інших факторів правотворчості.

По суті, фактори нормопроєктування мають соціальний характер. Однією з характеристик є те, що фактор - це збіг середовища (умов), що є проявом нестабільності конфліктних ситуацій, людей, суспільства та національного життя.

Такий стан справ визначає (обумовлює, впливає) на рішення законодавця чи правотворця формулювати (розробляти) проекти НПА. Крім того, він впливає на процес нормотворення та повністю відображається у результатах нормотворчої діяльності.

Тому характеристикою нормопроекування є те, що, насамперед, це сукупність обставин, що впливають на свідомість законодавця (суб'єкта нормотворчої ініціативи), що призводить до прийняття рішення про зміну правового регулювання і початку нормопроектного етапу правотворчості. По - друге, це набір обставин, у яких нормопроекувальник досліджує, аналізує та впливає на процес нормопроекування та правове регулювання у сферах, що стосуються суспільних відносин.

Фактори нормопроекування можна поділити на дві категорії за значенням:

–основні, є фактори, які безпосередньо визначають незадовільний (нестабільний) стан суспільних відносин та суспільного розвитку, та за допомогою правових норм цей стан буде ліквідовано або змінено;

– факультативні, тобто фактори, які безпосередньо не визначають незадовільний (нестабільний) стан суспільних відносин та суспільного розвитку, але можуть впливати та визначати основні чинники та рівні порядку у суспільних відносинах за певних умов.

Крім того, фактори (чинники) нормопроекування мають подвійну природу, а саме-об'єктивну, включаючи умови життя та перспективи розвитку; суб'єктивну, що проявляється у рівні правосвідомості нормопроекувальників у процесі розробки проекту НПА та правотворців у процесі прийняття концепції проекту НПА та пропозицій щодо розробки або доопрацювання проекту.

Місця факторів нормопроекування є принциповим питанням, оскільки фактори нормопроекування є специфічними структурними елементами факторів правотворчості. Особливість факторів нормопроекування визначається характером їх впливу на законодавців та нормотворчих суб'єктів. Соціальні умови та середовище суспільного розвитку мають певний вплив на

свідомість цих суб'єктів, і результат цього впливу неоднаковий. За результатами розуміння соціальних факторів суб'єкт правотворення вирішує розпочати правотворчий процес (розробку проєкту НПА), визначаючи тим самим прийняття та імплементацію правових актів.

У свою чергу, суб'єкт нормопроектування аналізує соціальні фактори, повністю формулює проєкт НПА, координує дії із зацікавленими сторонами та подає його до органу правотворення.

Таким чином, фактори правотворчості і фактори нормопроектування мають загальну та конкретну (конкретну) актуальність, вони можуть бути однаковими за змістом та значенням, але мають різний вплив та властивості впровадження на зміст правових документів. Отже, фактори нормопроектування це динамічна соціальна категорія, яка не тільки формується під впливом суспільства, а й змінюється під впливом суспільства.

Дослідження та аналіз факторів нормопроектування та їх впливу на зміст проєктів НПА, а також конкретна робота суб'єктів нормопроектування мають відповідати встановленим обов'язковим вимогам (правилам).

Беручи до уваги попередні результати дослідження, доцільно з'ясувати особливості принципів нормопроектної діяльності.

Принципи, в тому числі і принципи нормопроектування, мають свої цілі. В. В. Лазарев наполягає, що в юриспруденції принципи у своєму значенні мають на меті визначати перспективи розвитку закону, суспільства та країни, тим самим допомагаючи усунути прогалини чи інші недоліки у чинному законодавстві. Відомий учений професор А. С. Піголкін звернув увагу на той факт, що законодавство сучасної цивілізованої країни ґрунтується на наступних семи принципах, а саме: демократизм, законність, гуманізм, науковість, професіоналізм, адекватна підготовка проєктів НПА та технічна досконалість НПА. Таким чином, професор пов'язує поняття принципів з природою нормотворення, підкреслюючи вищезазначені принципи.

В. О. Котюк не перераховує принципи правотворчості та нормотворчості окремо, а використовує поняття «правові принципи» як основну ідею для

вираження основних вимог правової системи країни. Ігнорування правових принципів у законодавчому процесі призведе до суперечностей у правовій системі, що матиме негативний вплив на подальшу імплементацію закону. Тому В. О. Котюк звернув увагу на негативні наслідки недотримання основних вимог правових принципів під час законодавчого процесу.

У сучасній юридичній літературі майже немає незалежних досліджень принципів нормопроекування. Деякі наукові дослідження, присвячені вивченню проблем правотворчості, розкривають принципи та функції правотворчого (включаючи законотворчий і нормотворчий процес) та правоутворюючого процесу без розгляду особливостей нормопроекування.

Однак слід зазначити, що окремі вчені окремо вказували на принципи, на яких повинен ґрунтуватися процес розробки проекту НПА. До них відноситься принцип забезпечення демократичної основи для підготовки та обговорення проєктів; використання найбільш раціональних правил підготовки проєктів юридичних документів; забезпечення наукової підтримки при розробці проєкту правового акту; інтеграція найбільш важливих правил підготовки проєктів НПА.

Актуальними є позиції вчених, які демонструють ефективність нормопроекування на науковій основі. Однією з характеристик сучасного законодавчого вдосконалення є зростання ролі юридичної науки. Однак залучення вчених до вдосконалення нормопроекування іноді носить епізодичний характер. Необхідно суттєво збільшити діяльність науковців у сфері фундаментальних досліджень та розвитку теорії нормопроекування. В. П. Нагребельний приділяє увагу питанню наукового забезпечення нормопроекування, і вважає, що для вдосконалення законодавчої діяльності та вдосконалення юридичних технологій необхідно спочатку посилити відповідні теоретичні дослідження, а потім застосувати їх на практиці. У деяких випадках дослідницькі групи та провідні вчені з відповідним науковим досвідом аналізу предмету підготовки юридичних документів можуть самостійно формулювати проєкти нормативних актів або їх частини.

Принцип демократизму гарантується, передбачаючи право громадян брати участь у обговоренні законопроектів та проектів НПА, право висловлювати свою думку та громадянські позиції, право брати участь у публічному обговоренні проектів правових документів та право висловлювати думки та пропозиції щодо проекту. Крім того, відкритість та прозорість нормопроектної роботи та наявність обов'язку суб'єкта нормопроекування подавати на громадські обговорення та слухати проекти, що розробляються, забезпечують фактичну реалізацію цього принципу, за винятком документів які є секретними.

У юридичній літературі існує ще один принцип, пов'язаний з принципом демократизму - принцип гласності. Сутність цього принципу проявляється у «відкритій, прозорій та публічній організації та діяльності уповноважених установ, ... він відображає ступінь інформаційної взаємодії органами влади та іншими юридичними суб'єктами при розробці правових актів...». Принцип гласності є невід'ємною частиною нормопроекування та основою гарантування демократичних принципів.

Принцип гуманізму нормопроекування характеризується певним ступенем відкритості, доступності та універсальності інформації про заплановану розробку проекту НПА. Проект надсилається зацікавленим сторонам для обговорення або затвердження, збору та аналізу зауважень та пропозиції щодо процесу нормопроекування.

Рівень розповсюдження даної інформації повинен відповідати регуляторній темі в проекті, а за територією-відповідати проектній формі юридичного документа.

Забезпечення того, що цей принцип є основою для вдосконалення правової культури громадян та допомагає найкращим чином визнати їх бажання та думки.

Принцип зв'язку з практикою є основою для формулювання правил та гарантією поєднання процесу підготовки проектів НПА із фактичною ситуацією у сфері суспільних відносин. Зміст цього принципу пов'язаний з необхідністю формулювання правової регуляторної моделі. Необхідно розглянути умови та результати майбутніх правових норм, а також проаналізувати ступінь

відповідності між проектом НПА та об'єктивними умовами (потребами суспільства).

Взаємозв'язок між нормопроекуванням та практикою можна розглядати з кількох аспектів:

- відображається в індивідуалізованому методі розробки проектів НПА у суворій відповідності до вимог законодавчої влади та традиції правотворення;
- зміст полягає в аналізі конкретних обставин правореалізаційної діяльності та забезпеченні розробки проектів юридичних документів для спрощення їх реалізації;
- повний аналіз змісту та характеру розвитку зв'язків з громадськістю допоможе забезпечити цілісність змісту проекту та мінімізує можливість прогалин у правовому регулюванні.

Принцип професійності мають забезпечувати суб'єкти, які відповідають встановленій освіті, кваліфікації та професійним вимогам (закріпленим на законодавчому рівні) та мають високі професійні та етичні якості.

Професор А. С. Піголкін вважає, що для бездоганної підготовки проекту потрібна широка участь висококваліфікованих експертів та володіння відповідними документами, статистикою та іншими матеріалами, що стосуються тематики проекту що розробляється. Тому професор наголосив на доцільності залучення широкого кола експертів до формування комплексного та досконалого проекту НПА.

Принципи нормопроекування не лише акумулюють загальні принципи політичного, економічного чи духовного характеру, а й включають особливі правові ідеї: законність, правову форму, внутрішню систему та структуру з урахуванням конкретних обставин, а також об'єктивно оцінюють чинне законодавство, використання юридичних і технічних засобів і методів, одночасно враховуючи необхідність подальшої систематизації НПА.

Усі ці принципи нормопроекування були розроблені та підтверджені юридичною наукою. Однак кожен проект НПА, який розробляється, є унікальним за своєю природою, змістом та порядком творення. Тому необхідно

займатися формулюванням кожного проєкту НПА окремо, враховуючи наукові поради та неухильно виконуючи принципи нормопроектування.

1.3. Функціональне призначення нормопроектної діяльності.

Якщо не враховувати функціональну мету нормопроектування наукові дослідження на теоретичних засадах нормопроектування будуть неповними, оскільки ефективність та результативність нормопроектування безпосередньо залежать від рівня реалізації функції нормопроектування та його сутності, значення та змісту що розкриваються саме юридичною наукою України. Саме за допомогою таких досліджень можна встановити основну теорію та практичні принципи функціональної мети процедури нормотворення нормопроектування. Крім того, фундаментальне оновлення чинної правової бази вимагає глибокого вивчення функціональної мети нормопроектування як частини всього правотворчого процесу.

Актуальність наукових досліджень щодо функціонального призначення нормопроектування зумовлена відсутністю практичної роботи нормопроектувальників та відсутністю теоретичної системи досліджень щодо функцій нормопроектування.

Особливістю будь-якої правової категорії є її функціональне призначення, тобто те, які функції вона виконує з точки зору суспільства, держави та громадян. Саме функціональна сутність визначає характер та цінність нормопроектування та розкриває роль нормопроектування у системі правотворення.

Якщо принципи нормопроектної діяльності складають основу всього процесу розробки проєктів НПА, то функціональне призначення нормопроектування визначає спрямованість цієї роботи.

Ми вважаємо, актуальність дослідження функціонального призначення нормопроектування полягає в таких аспектах:

1) складність та багатофакторний характер нормопроектування, а також особливості його характеристик та принципів визначають доцільність

удосконалення функцій нормопроектування та їх подальшого суворого дотримання (виконання). Саме функції певним чином зводять до мінімуму можливість плутанини у роботі нормопроектувальників та допомагають сформулювати основні засади для всього процесу нормопроектування;

2) функції нормопроектування визначають сутність правотворчості та його роль у всьому юридичному процесі. Вони забезпечують основну мету-встановити єдиний ефективний механізм (систему органів, організацій та посадових осіб) у сфері нормопроектування. Тому диференціація функцій нормопроектування та її реалізація забезпечує єдність та безперервність усього процесу нормопроектування.

В. О. Котюк визначає функцію права як основну сферу, яка впливає на суспільство, країну чи громадян. Функція може визначати роль цього явища чи категорії у суспільстві. Тому функціональне призначення правотворчості полягає у розробці проектів НПА (нормопроектуванні) та їх використанні для впливу на суспільство, країну та громадян. З огляду на цю ідею В. О. Котюка можна відзначити, що однією з функцій нормопроектування є створення моделі правового впливу на державу, суспільство та громадян для забезпечення багатовекторності (складності) коригування суспільних відносин.

О. І. Ющик окремо перерахував законодавчі функції держави, продемонстрував вирішальну роль держави у реалізації законодавства, що належить до категорії суміжних функцій держави. Отже, ми можемо припустити, що виконання законодавчої (правотворчої) функції державою є передумовою існування та ефективного здійснення законодавчої законотворення (правотворення). Однак функції держави та правотворчі функції різні інститути але з певними взаємозв'язками.

В. О. Лебедев та О. А. Маркіна акцентують увагу на подвійності функціональних властивостей та їх взаємозалежності. Саме поняття правотворчості розглядається вченими як одна з основних функцій будь-якої країни, незалежно від її місії, типу, форми правління тощо. Ось чому функції правотворчості і нормопроектування походять від цієї функції держави. Можна

зробити висновок, що функції нормопроекування - це деталізація функції держави.

У юридичній літературі функції нормопроекування окремо не визначено, а також окремо не зазначені у визначенні термінів «правотворчість» чи «нормопроекування». Однак існує визначення поняття «функція» (від латинського *functio*-здійснення, виконання), яке визначається як діяльність, робота та роль, яку виконує певний соціальний інститут чи процес щодо цілого.

З огляду на вищезгадані погляди вчених на функціональне призначення нормопроекування, можна надати власне розуміння поняття та природи функцій нормопроекування. Поняття «функцій нормопроекування» має включати основні характеристики цього явища, тобто об'єктивність, мету та цінність.

Функція нормопроекування – є основним напрямком діяльності нормопроекувальників при розробці проектів НПА, є ціннісним змістом усього процесу правотворчості і походить від функції держави та права.

Функція нормопроекування - це сукупність основних теоретичних правил (принципів) за своїм змістом, що обумовлює мету нормопроекування та характеризує цінність та значення правотворчості на цьому етапі.

Крім того, функції нормопроекування є формою конкретизації функції законотворчості (правотворчості). Це зумовлено їх незалежністю та домінуванням нормопроекування у правотворчій діяльності.

Розглянемо основні функції нормопроекування:

- статична функція полягає у забезпеченні стабільності правової бази з одного боку, та стабілізації розвитку суспільних відносин відповідно до потреб країни, суспільства та громадян з іншого. Саме на етапі нормопроекування аналізуються відповідні соціальні чинники (суспільні відносини) та формулюються проекти НПА для забезпечення цієї функції. В. М. Косович справедливо зазначав, що основне завдання правотворчості полягає в тому, щоб встановлені правовими нормами правила поведінки відповідали об'єктивним та суб'єктивним чинникам суспільного життя в повній мірі.

- інтегративна функція нормопроекткування залежить від курсу однієї чи кількох країн, а також від асоціації між країнами щодо координації та наближення національного законодавства. Одним із основних критеріїв розробки проєктів НПА є зацікавленість держави в уніфікації законів та нормативних актів, пошуку та визначення об'єктів таких нормативних актів, виявленні відмінностей між національним законодавством та міжнародним правом та визначенні можливих шляхів подолання цих розбіжностей у процесі розробки проєктів НПА;

- критична функція нормопроекткування зумовлена пріоритетом національних інтересів та має бути включена до проєкту НПА. Саме завдяки критичній функціям нормотворчості ми можемо:

- з'ясувати негативні процеси, що мали місце в минулому або на сучасному етапі у сфері правового регулювання;

- сформулювати пріоритетні принципи та засади, втілені у змісті проєктів НПА для захисту національних інтересів;

- з'ясувати причини, що призводять до певних вад у правовому житті суспільства;

- знайти можливі та відповідні методи подолання дисгармонії розвитку та стабільності суспільних відносин.

- функція планування, яка характеризується формуванням спрямованості діяльності нормопроектувальників, спрямованої на забезпечення організації та послідовності всього процесу. Варто згадати думки М. І. Абдулаєва та С. О. Комарова про те, що в процесі забезпечення правотворчого процесу «планування правотворчого процесу є дуже важливим. Це дає можливість уникнути необміркованої правотворчості та мінімізувати дублювання нормативних актів, зосередитися на формуванні нормопроектного плану роботи та створити умови для підготовки якісних документів».

Тому мета правового регулювання та мета нормопроекткування пов'язані із загальністю та особливістю. Метою нормопроекткування є розробка проєкту НПА та реалізація об'єктивних вимог суспільного розвитку у змісті проєкту. Однак

метою правового регулювання є досягнення правового результату, а його ідеологічна (віртуальна) версія втілена в ідеальній моделі (цілеспрямованій моделі) суспільних відносин, що закріплюються у самому змісті проєкту.

Тому зміст нормопроектування є об'єктивацією об'єктивного попиту на суспільний розвиток та стабільність, а форма нормопроектування визначає, моделює, погоджує та вдосконалює діяльність нормопроектувальників. Можна сказати, що початок процесу нормопроектування безпосередньо залежить від загальної мети процесу нормопроектування. З точки зору своєї природи, мета нормопроектування може бути виражена в таких аспектах:

- ефективність механізму розробки проєктів НПА для забезпечення того, щоб зміст проєктів відповідав об'єктивним потребам суспільного розвитку;
- ефективність роботи всіх установ, організацій та посадових осіб, які здійснюють нормопроектну діяльність;
- забезпечити високу якість проєктів НПА, сформульованих нормопроектувальниками, та мінімізувати кількість проєктів, поданих на доопрацювання через порушення правил юридичної техніки, правил побудови та вимог до експертизи проєктів тощо.

Таким чином, однією з цілей формулювання мети нормопроектування є характеристика повноти процесу підготовки проєктів НПА та їх високий рівень якості. Метою нормопроектування є організація наукової та повної системи дій, концепцій та думок для забезпечення того, щоб компетентні органи вивчали предмет та методи правового регулювання, чинного законодавства та конструктивної діяльності для безпосередньої підготовки проєктів НПА, забезпечуючи організаційний вплив держави на суспільство та громадян у майбутньому.

Тому, узагальнюючи результати досліджень щодо мети та функцій нормопроектування, можна сказати, що нормопроектування є надзвичайно складною правовою категорією, що має свої особливості та принципи, і має специфічні функції, спрямовані на підготовку якісних проєктів НПА.

Ключові терміни і поняття

Нормотворчість, нормотворча діяльність, нормативно-правовий акт, правотворчість, процес правоутворення, нормопроектування, нормопроектувальник, нормопроектна робота, нормоутворюючий інтерес, фактори нормопроектування, принципи нормопроектування, функції нормопроектування.

Контрольні питання

1. Що є метою правотворчості при розбудові демократичної, соціальної, правової держави та громадянського суспільства?
2. Розкрийте зміст поняття нормопроектування.
3. Які специфічних аспектах притаманні феномену нормопроектування?
4. Охарактеризуйте фактори нормопроектування. В чому полягає їх характерна особливість?
5. Надайте класифікацію факторів нормопроектування. Охарактеризуйте подвійну природу факторів нормопроектування.
6. У чому полягає функціональне призначення нормопроектування?
7. Розкрийте поняття «функції нормопроектування»?
8. Яким чином співвідносяться мета правового регулювання та мета нормопроектування?

РОЗДІЛ 2

НОРМОПРОЄКТНА ТА ПРАВОРЕАЛІЗАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

2.1. Основні засади нормопроектної діяльності органів виконавчої влади.

2.2. Органи виконавчої влади України як суб'єкти нормопроектної діяльності.

2.3. Нормопроектна та правореалізаційна діяльність органів виконавчої влади України в контексті її основоположних засад.

2.1. Основні засади нормопроектної діяльності органів виконавчої влади.

Як відомо, система органів публічної влади держави (органів виконавчої влади) відіграє особливо важливу інституційну та функціональну роль. Органи виконавчої влади (далі ОВВ) реалізуючи правові норми законів та НПА, перетворюють їх на відповідну управлінську поведінку для досягнення відповідних управлінських ефектів шляхом впровадження колективного та індивідуального соціального управління. З цією метою ОВВ переважно виконують саме свою нормотворчу функцію.

У процесі впровадження національних реформ: конституційних, адміністративних та муніципальних, роль та важливість нормотворчої діяльності ОВВ особливо помітні. Саме сьогодні порівняно з нормотворчою діяльністю інших органів публічної влади, попит на адміністративне нормопроекування з його особливістю об'єктивно збільшився, оскільки без НПА ОВВ неможливо уявити правове регулювання важливих суспільних відносин. Отже, можна побачити, що основне завдання цієї сфери - об'єктивізувати, реалізувати, підкреслити, відобразити, покращити та оптимізувати форму здійснення ОВВ нормотворчості та визначити ступінь їх правового впливу на суспільні відносини. У цьому процесі важливе стратегічне значення має процес

нормопроекування ОБВ, який визначає виконання цього завдання.

Крім того, слід зазначити, що європейська міждержавна інтеграційна політика, яка зумовила Україну зробити відповідний цивілізований вибір, створює якісні нові виклики для організації та здійснення публічної влади, включаючи виконавчу владу. У нових умовах виконавча влада має ставати більшим гуманізованою, вибудовуючи відповідну координацію на демократичних засадах. Це призвело до зміни основних принципів її нормотворчої діяльності, включаючи нормопроекувальну.

В Україні вивчення нормопроекування з боку ОБВ лише нещодавно отримало належну увагу. Вважаємо, що цей стан пояснюється тим, що нормопроекування ОБВ майже не вивчалось, але воно є важливою онтологічною, гносеологічною, методологічною та телеологічною гарантією їх ефективної нормопроектної діяльності.

В останні роки робляться спроби вирішити цю проблему, пов'язану зі створенням внутрішньо скоординованої системи НПА, але досі Закон України «Про нормативно-правові акти» не був прийнятий. Сьогодні загальна та відомча нормотворчість сформульована лише на рівні підзаконних НПА. Тому за цих обставин комплексне та системне врегулювання нормопроектної діяльності ОБВ є об'єктивним, терміновим та актуальним.

Нормопроектна діяльність ОБВ з точки зору концепцій та онтології ґрунтується на двох важливих методологічних чинниках:

- 1) Реалізація принципу поділу влади, який має значне значення та помітність у процесі нормопроекування;
- 2) Ролі ОБВ в національній системі публічної влади.

Феномен публічної влади як влади, яка постає в суспільстві для вирішення нагальних проблем його існування та розвитку, була розроблена теоретично та праксеологічно обґрунтована.

Представники різних галузей науки (історії, філософії, політології, юриспруденції тощо) не лише приділяють велику увагу вивченню принципу поділу влади, а й приділяють велику увагу різним тлумаченням та порівнянням

принцип поділу влади, що дає можливість визначити роль та важливість виконавчої гілки влади у системі розподілу влад.

Можемо погодитися з думкою В. С. Гошовського про те, що принцип поділу влади в сучасній українській державній та правовій теорії слід розуміти як «розумну організацію державної влади в демократичній країні, що є гнучким взаємним контролем та взаємодією держави вищого рівня. У цій доктрині основний акцент робиться на принципі поділу влади як змісті та функціональному прояві принципу раціональної організації державної влади в демократичних країнах. Суть такого роду організації - гнучкий взаємний контроль та взаємодія вищих інститутів країни як частини єдиної політичної влади. Інструментом і технічними засобами його реалізації є система стримувань і противаг».

Для розуміння методологічних засад нормотворення ОВВ (включаючи нормопроекування) важливою є визначення місця ОВВ у системі державних органів влади.

Вихідним пунктом тут є методологічний, тобто державна влада виходить від держави, що дає державі здатність і можливість певним чином здійснювати певний вплив на поведінку людей. Як ми всі знаємо, єдина державна влада поділяється на такі гілки (види): законодавчу; виконавчу та судову.

Виконавча влада – це гілка державної влади. Це управлінська діяльність, державними та соціальними справами. Вона реалізується системою державних органів, які мають виконавчо-розпорядчі повноваження та контролюються законодавчими та судовими органами.

Важливі ознаки виконавчої влади такі:

- це незалежна гілка єдиної державної влади;
- є підзаконною стосовно законодавчої влади;
- здійснюється ОВВ, що є органами держуправління;
- незалежність суб'єктної функції;
- має єдність, тобто діє на всій території держави;
- здійснюється на засадах унітаризму;

- здійснює виконавчо-розпорядчу діяльність;
- має універсальний характер, ведеться постійно і безперервно;
- розпоряджається ресурсами (коштами) для здійснення обов'язкових функцій;
- пов'язує своєю діяльністю усіх суб'єктів права між собою, які здійснюють свою діяльність на території держави.

Систематичний аналіз цих ознак, дозволяє визначити найважливішу властивість, що, у свою чергу, визначає нормопроектну діяльність ОБВ. Така властивість полягає в тому, що ОБВ здійснюють державне управління, тим самим фактично виконуючи функції соціального управління в суспільстві.

У свою чергу, в загальному сенсі державне управління має такі ознаки:

- особливий вид національної діяльності;
- врегульований до принципів та норм адміністративного права;
- здійснюється ОБВ;
- цей вид діяльності завжди є об'єктивним, як зараз, так і в майбутньому, тому що, якщо не буде впливу держави на відповідні суспільні відносини, сама держава зникне і стане іншим і погано керованим компонентом, постійно прагнучим довести своє право на існування.

Тому нормопроектна діяльність ОБВ має, по-перше, відображати реальність того, що вона має управлінський нахил, по-друге, містити достатню кількість процедурних норм для того, щоб сформулювати відповідні управлінські дії чи дії щодо суб'єкта правовідносин.

Слід пам'ятати, що жодна країна не здалася і не може поступитися державним управлінням, навряд чи для цього є підстави. З іншого боку, інші види адміністрації (державна, законодавча, судова, світська, релігійна тощо) можуть використовуватися поряд з державним управлінням, але більшість з них є вторинними і не можуть суперечити їм (крім законодавчого та судового). США, Великобританія, Німеччина, Франція (до речі, вона вважається родоначальником адміністративного права та терміну «державне управління»), Китай, Індія, Італія та інші країни приділяють належну увагу державному управлінню та його

вдосконаленню.

На нормопроектну діяльність ОБВ також впливає те, що державне управління відрізняється від інших видів державної діяльності своїми специфічними характеристиками, функціями, методами, формами і, звичайно, своїми принципами.

До основних специфічних характеристик державного управління, безпосередньо відображених у нормопроектній діяльності ОБВ, належать: підзаконність, підконтрольність і владність. Підзаконність означає, що державне управління ґрунтується на чинному українському законодавстві.

Підзаконність також означає, що діяльність державного управління ОБВ структурована строго відповідно до їх функціональних обов'язків та обсягу повноважень, тобто наявності субординації в деяких аспектах та можливості вертикальних та горизонтальних ліній автономії.

У свою чергу, підконтрольність вимагає децентралізації, щоб перевірити ступінь зусиль, які система державного управління докладає до підлеглих (тобто підпорядкованих структур, пов'язаних з тими, хто має повноваження вимагати, наказувати та впливати). Крім того, контрольна функція також вирішує такі завдання, як перевірка правильності поданих і виконаних владних приписів. Взагалі кажучи, у будь-якому управлінні (у державному в т. ч.), потрібно дотримуватись золотого правила «всякий припис слід віддавати тільки в цілях досягнення конкретного результату». Тому, чим раніше він буде наданий, тим більша надія на його ефективність.

Владність вимагає від учасників адміністративної діяльності встановлювати відносини лояльно і на правових підставах, не виходити за межі своїх повноважень, не зловживати своїми повноваженнями і не нехтувати участю в адміністративних правовідносинах.

Ці принципи є не лише важливими та змістовними методологічними принципами для організації та здійснення нормопроектної діяльності. Вони є «пусковими» факторами нормопроектної діяльності ОБВ, оскільки визначають необхідність видання відповідних НПА, а отже, необхідність розробки проектів

НПА.

Систематичний аналіз нормопроектної діяльності ОБВ та їх принципів дозволяє зазначити, що ця діяльність не є інноваційною у багатьох аспектах, а є лише вторинною, а в багатьох випадках є стереотипною, оскільки в онтологічному сенсі проєкт НПА базуються на загальній парадигмі управління. На формування, розвиток та вдосконалення нормопроектної діяльності ОБВ значно впливають державні адміністративні функції, і вони є основними напрямками, що впливають на суспільство та соціальну реальність. За словами П. П. Глуценка, до них належать три функціональні категорії: 1) загальні; 2) забезпечувального характеру; 3) спеціальні.

Загальні функції включають: організацію, координацію, планування, прогнозування, інформування, коригування та контроль. До функцій державного управління, що мають забезпечувальний характер, слід віднести ті функції, які не мають прямого внеску у досягненні цілей та вирішенні завдань: матеріально-технічне постачання; доставка і розподіл ресурсів; різні види обслуговування; підготовки та перепідготовки кадрів тощо. З точки зору П. П. Глуценка, слід розглядати спеціальні функції державного управління: правотворчу; регулятивно-управлінську та охоронну.

Спеціальними функціями державного управління, з погляду П. П. Глуценка, треба вважати: правотворчу; регулятивно-управлінську, тобто таку, що забезпечує соціально-правовий захист прав і свобод громадян та державних службовців; охоронну (підтримання громадського порядку); оперативно-виконавську та адміністративно-процесуальну (юрисдикційну).

Вважаємо, що спеціальні функції державного управління найбільш тісно пов'язані з нормопроектною діяльністю ОБВ, оскільки вони досягають стратегічної мети міжпросторової управлінської діяльності ОБВ, і спрямовані на видання НПА.

При реалізації нормопроектного процесу ОБВ необхідно враховувати основні методи державного управління. Згідно з чинним законодавством та практикою державного управління в Україні, до таких методів належать:

переконання, примус, координація, допомога, припис, перевірки та держзамовлення. За своєю природою ці методи можна об'єднати в три групи: адміністративні; економічні та соціально-психологічні.

Адміністративні методи включають: примус, припис, контроль та нагляд; економічні – держзамовлення, матеріальна та цивільно-правова відповідальність, обмеження щодо застосування матеріальних стимулів; до соціально-психологічні – переконання, узгодження і допомога.

Застосування цих методів в нормопроектній діяльності ОБВ при розробці проектів НПА профільного характеру вибудовує відповідну управлінську парадигму, допомагає суб'єкту нормопроектування зрозуміти правові норми, які містять дану доктрину, що є гарантує їх правильне застосування та нормативну ефективність під час впровадження.

Методологічне значення в процесі нормопроектної діяльності ОБВ, мають форми державного управління: реєстрація, ліцензування, атестація, державні договори й програми, концепції та доктрини.

Слід зазначити, що кожна форма має не тільки свої характеристики та критерії оцінки, але й застосовний механізм, який визначає використання відповідних термінів та термінових зв'язків із цими характеристиками у процесі нормопроектування.

Крім того, форми державного управління поділяються на способи застосування та використання:

- цілеспрямовані внутрішні та зовнішні вимоги та завдання;
- організаційні, логістичні, законодавчі, правоохоронні, нормативні, письмові, усні та неявні (реалізуються за замовчуванням).

Використання кожної форми державного управління у нормопроектній діяльності ОБВ є,

- по-перше, раціональним і керується його смисловим змістом;
- по-друге, воно є детермінованим та керується своєю практикою застосування;
- по-третє, як уже згадувалося, необхідність використання відповідної

термінології та логічний смисловий зв'язок, ось ознаки цих форм.

Все це не лише забезпечує відповідний «зміст» проекту НПА, а й створює організацію, систему правових процесів, забезпечує відповідну науково-технічну підтримку та забезпечує такому НПА розуміння, осмислення та реалізацію.

2.2. Органи виконавчої влади України як суб'єкти нормопроектної діяльності.

З точки зору здійснення практичної діяльності, яка вимагається законами, що містяться в національному законодавстві України, роль та важливість нормотворчого процесу ОБВ набувають особливого значення. Особливо важливим є його перший етап - нормопроектна діяльність ОБВ з відповідною організацією та технологією. Він характеризується своїми характеристиками та здійснюється цілою низкою встановлених законодавством суб'єктами у передбачуваному законодавством порядку і закінчується створенням проекту НПА.

Це визначається тим фактом, що неадекватний або низький рівень нормопроектування призводить до неефективності, незначності та дефектів державного управління у певних сферах суспільних відносин, і фактично усуває та скасовує законодавчі приписи країни.

З'ясовано, що в концептуальному та процесуально-технологічному аспектах виконавчу владу можна визначити як державну владу, яка реалізує загальні норми, встановлені законодавчою (представницькою) владою з метою регулювання різних сторін суспільного життя.

Професор К. С. Бельський визначає виконавчу владу в широкому сенсі як систему органів держуправління, які побудовані ієрархічно та наділені повноваженнями здійснювати державне управління з метою створення умов для нормальної діяльності суспільства. У вузькому сенсі: «Це право та можливість посадової особи приймати рішення, які виконуються підлеглими працівниками (усіма працівниками), підконтрольними та відповідальними перед посадовою

особою». Тому система виконавчої влади визначається як державна адміністративна системи в широкому сенсі, можна сказати, ці інститути діють на основі адміністративного права та в контексті його реалізації.

Саме в контексті необхідності забезпечення реалізації адміністративних повноважень можна сказати, що носієм виконавчої влади в Україні є ОБВ, а їх компетенція включає практичну реалізацію владних повноважень. Вони здійснюють конкретну діяльність за змістом та методами публічної діяльності - державного управління, а отже, є також інститутами державного управління.

Слід зазначити, що наукова література ще не сформулювала загальноприйнятих стандартів, підстав та характеристик, які будуть використовуватися для опису характеристик ОБВ. У більшості випадків встановлюються поняття «органи виконавчої влади» та «органи державної влади». Це не зовсім правильно, оскільки виконавча влада - це лише одна з гілок державної влади, і вона має свої особливості, що відображається в характері визначення ОБВ. Водночас слід мати на увазі, що виконавча влада завжди є органом держуправління.

Слід зазначити, що в українському законодавстві немає поняття «виконавча влада» та «орган виконавчої влади», тільки вказівки що виконавча влада існує як державна влада і є єдиною системою.

Визначаючи поняття ОБВ різні автори виділили чимало ознак, що його характеризують. Наприклад, вони вважають, що виконавча влада - це загальна незалежна структурна форма державних інститутів, політичних інститутів та державного механізму, організована групою людей. Він завжди діє від імені держави в межах повноважень, призначених йому для вирішення викликів, що стоять перед країною та суспільством. ОБВ здійснює виконавчу владу і наділений державно-владними повноваженнями.

Орган виконавчої влади має такі загальні ознаки:

- загально-структурна (ОБВ є невід’ємною частиною державного апарату, а її суть - фактичне виконання завдань та функцій виконавчої влади);
- державно-управлінська (ОБВ виконує державні функції відповідно до

державних повноважень, включаючи адміністрування, нагляд, координацію та інші форми управлінської діяльності в окремих регіонах, галузях та регіонах);

- легальна (правовий статус ОБВ формалізується положенням, яке затверджується вищим органом державної влади або законом);

- нормотворча (ОБВ формально визначається вищим органом державної влади або НПА чи законом);

- нормотворчо-обов'язкова (має право приймати управлінські рішення у формі правових актів у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності, види та процедури яких регулюються законодавством);

- внутрішньо-структурна (внутрішня структура ОБВ складна: апарат органу складається зі структурних підрозділів (іноді включаючи інші органи) та державних службовців відповідно до внутрішнього штатного розкладу ОБВ);

- субординаційна (ОБВ є частиною підпорядкованої системи в системі виконавчої влади і підзвітний державному органу, який його створив);

- бюджетно-фінансова (ОБВ фінансується з державного бюджету, а його працівники не мають права займатися будь-якою господарською чи комерційною діяльністю).

Таким чином, орган виконавчої влади:

- утворюється та діє у порядку встановленому державою;

- наділяється державно-владними повноваженнями;

- уповноважується державою для реалізації її завдань та функцій виконуючи та застосовуючи закони;

- видає відповідні НПА щодо виконання власних повноважень, тобто він є суб'єктом нормопроектної діяльності.

Таким чином, нормопроектування та нормотворення – є основними функціями та засобами діяльності ОБВ, які використовуються для встановлення системи комунікації з іншими суб'єктами права для досягнення відповідної мети, компетенцій та повноважень.

Ці характеристики дозволяють визначити ОБВ як інституцію (одноосібну, колегіальну або колективну), яка має державно-владні повноваження у формі

компетенцій; має відповідну кадрову структуру; уповноважена державою на виконання її завдань і функцій у всіх сферах життя суспільства, контролює дотримання чинного законодавства і розпоряджається різноманітними об'єктами; діє згідно чинного законодавства у порядку, встановленому державою; видає підзаконні НПА для виконання своїх функцій та компетенцій.

Слушною є позиція Г. А. Туманова, яка фактично прямо підтверджує об'єктивну необхідність нормотворчості (нормопроекування) ОБВ, оскільки завдяки цій діяльності можна вирішувати проблеми, що виникають при реалізації функцій держави. Тому, по-перше, ОБВ органічно стають основним органом нормотворчої діяльності; по-друге, істотно проявляється роль нормопроектної діяльності ОБВ як основного суб'єкта-ініціатора, організатора, виконавця цього процесу.

З цього можна зробити висновок, що нормопроектна функція ОБВ є основною. По-перше, з точки зору формування, існування, інституціоналізації, легалізації, розвитку та реалізації функцій, пов'язаних з адміністративним правом; по-друге, згідно з нею, виконавча влада здійснює діяльність у межах, передбачених законом, для прийняття НПА.

Позиція вітчизняної науковиці Н. Ф. Лата підтверджує актуальність нормопроектної діяльності ОБВ. Вона вважає, що, особливості процедури та прийняття НПА ОБВ та й механізм контролю за нормопроектною діяльністю ОБВ має серйозні недоліки. В умовах побудови правової держави, НПА ОБВ мають насамперед зосереджуватися на захисті прав і свобод людей та громадян. Для того, щоб створити цілісну систему НПА, необхідно з'ясувати правову природу НПА в межах діяльності ОБВ.

Що стосується ОБВ, то вони мають такі відмінні риси:

1. Як вищий орган системи ОБВ (ст. 113 Конституції України), Кабінет Міністрів України є основним органом законодавчих ініціатив (ст. 93 Конституції України) і повністю бере участь у законотворчому (законодавчому) процесі. В цій сфері його діяльність підпадає під діючі процедурні вимоги щодо впровадження законодавчих процедур, включаючи стадію нормопроекування.

Іншими словами, український уряд активно бере участь у нормопроектній діяльності та має дотримуватись юридичних та технічних вимог, правил, процедур та поетапної послідовності законодавчого процесу, що відрізняється від загальних та відомчих вимог щодо нормотворчості інших ОВВ.

Крім того, якщо окремі міністерства та відомства України що беруть участь у нормопроектній діяльності та готують проекти законів, які будуть подані до Верховної Ради від імені Президента чи уряду України, вони також повинні дотримуватись встановлених процедур та порядку.

2. Нормопроектна діяльність КМУ поза межами його законодавчої діяльності визначається законодавчими нормами, прийнятими Верховною Радою України. Законодавчі акти регламентують найважливіших суспільні відносини. Тому загальна нормотворчість уряду спрямована на конкретизацію законодавчих актів з метою формулювання нормативно-процесуальної системи для їх фактичного виконання.

3. Значна частина нормотворчої діяльності ОВВ торкається відомчої нормотворчості. Сьогодні немає чіткого підходу до визначення відомчої нормотворчості в загалі, та нормопроектної відомчої діяльності зокрема.

Вітчизняна наукова література щодо формулювання відомчої нормотворчості не приділяла достатньої уваги - вивчалися лише загальні характеристики відомчих нормативних актів. Зокрема, вчені розглядають відомчу нормотворчість як один із рівнів регулювання і лише зауважують, що відомчі підзаконні акти виконуються. Однак в Україні ще не було проведено комплексного дослідження із загальнотеоретичних питань формулювання відомчої нормотворчості, які потребують вирішення.

- з точки зору онтології, відомчу нормотворчість можна розглядати як: а) особливий вид підзаконного правотворення; б) діяльність, яку здійснює державний орган, що очолює галузь чи сферу суспільного життя, і є частиною системи ОВВ; в) об'єктивно важлива частина правового регулювання;

- у юридичній науковій літературі не так багато визначень відомчого нормотворення. Наприклад, як одне з доктринальних визначень відомчого

нормотворення, можна цитувати В. О. Елеонського: «У структурі права відомча нормотворчість визначається та регулюється Конституцією та правовою системою, що характеризує юридичні правовідносини організації. Для правильного застосування законів у внутрішніх відносинах відомства з його власною структурою чи його окремими відомчими представниками – посадовими особами різної якості зовнішнього юридичного статусу»

Слід зазначити, що вищезазначене визначення, окрім законності та легальності цієї діяльності, також приділяє особливу увагу нормопроектній діяльності ОВВ, висвітлюючи їх роль як суб'єкта такої діяльності - формулювання внутрішньовідомчого акту нормативного характеру (проекту такого акту).

У визначенні відомчого правотворення, даному Ю. Г. Арзамасовим, основна увага приділена основним теоретичним методам визначення такого роду феномена такого правотворення. Зокрема автор вважає, що «відомче правотворення є об'єктивною умовною форми реалізації ОВВ державних функцій та організаційною формою правової діяльності посадових осіб різних міністерств та відомств. Яка реалізується в розробці правових норм, яка дозволяє міністрам та іншим відомствам, змінювати та скасовувати нормативні документи, призначені для організаційного забезпечення діяльності державних органів вищого рівня.

Однак це визначення має головну телеологічну перевагу відомчого правотворення, а саме:

- знаходиться в розробленні норм права, які об'єктивують та актуалізують нормопроектну діяльність у межах своєї сфери діяльності;
- суб'єктами нормопроектної діяльності у сфері відомчої правотворчості, виступають: міністри, голови держкомітетів (служб), голови центральних ОВВ зі спеціальним статусом, керівники урядових органів держуправління;
- відомчі нормотворчі органи виконують свої регуляторні функції таким чином, що прямо доводить необхідність проведення нормопроектної діяльності у різних формах для досягнення своїх цілей, а саме:

- а) безпосередньо видавати відомчі підзаконні акти;
- б) санкціонувати акти структурних підрозділів шляхом видачі наказів;
- в) спільне видавати нормативних актів з суб'єктами відомчої нормотворчості та іншими суб'єктами нормотворення;
- г) затверджувати рішення Колегії центральних ОВВ.

Основним телеологічним домінуванням відомчої нормотворчості є створення відомчої актів, що включає процес їх створення та процес доведення їх до одержувача. Це не тільки дає підставу для розгляду цієї правової категорії як процесу, що складається з безперервних дій (етапів, фаз, процедур), що визначає ролі ОВВ у нормопроектному процесі.

Слід зазначити, що на доктринальному рівні немає прямих вказівок на стадії відомчої нормотворчості, вчені лише перераховують у своїх працях стадії процесу правотворення (законодавчого зокрема), а характеристики першого етапу (нормопроектного) не враховуються. Багато вчених вважають, що правотворчий процес складається з двох основних стадій, які охоплюють багато етапів (дій). Вчені називають ці етапи по-різному, але підтримують чітке їх розуміння.

Тому, на думку С. А. Комарова, цими етапами є підготовка та прийняття акту (процесуальні аспекти), О. В. Зайчук та Н. М. Онищенко називають ці етапи формуванням волі держави та безпосереднім прийняттям нормативних актів (ідеологія та нормотворення), М. С. Келман, О. Г. Мурашин вважає, що перший етап-це початкове формування проєктів, другий-офіційне надання юридичних правових актів (процесуальні та нормативні аспекти), В. К. Бабаєв простіше називає ці етапи-неофіційними та офіційний (правовий аспект з точки зору соціалізації), Ю. М. Перерва поділяє правотворчий процес на дві частини: ненормативну (соціальну) та нормативну (соціально-нормативну). Звичайно, поділ правотворчого процесу полягає у його поділі на ненормативні (неофіційні) стадії, у яких створюються проєкти НПА, та нормативні (офіційні) частини, в яких нормативний законопроект набуває юридичну силу.

Зазначимо, що лише дві з вищезгаданих теоретичних позицій розглядають

необхідність нормотворчої діяльності (підготовки проєктів актів) у процесі визначення правотворчості за стадіями. Вважаємо, що це, по-перше, визначається високим теоретичним змістом феномена правотворчості, але відмова від нормопроектування як стадії його реалізації заперечує факт його буття.

Процес відомчого нормотворення у багатьох аспектах відрізняється від законотворчості. Наприклад, А. А. Рибалкін вважає:

а) законотворчість є більш складним процесом, тому включає більше етапів, які не зазначені у відомчому процесі нормотворення;

б) у процесі законотворчості в основному формулюються нові правові норми. В процесі відомчого процесу нормотворення також змінюються, доповнюються та скасовуються існуючі норми, що значно спрощує процедуру нормотворення;

в) Верховна Рада України є головним суб'єктом законотворчості, а її ініціатори (виконавці) – суб'єктами законодавчої ініціативи. В свою чергу центральні ОВВ є суб'єктами відомчої нормотворчості, а її виконавцями – відповідні керівники міністерств та відомств, організацій, установ та підприємств. Отже, незважаючи на значне розширення суб'єктів відомчої нормопроектної діяльності, створення відомчих підзаконних актів відбувається більш оперативно.

У доктрині є ще одна позиція щодо поділу правотворчого процесу на стадії (О. В. Бабкіна, О. Ю. Великанов, М. М. Великанова, С. Л. Лисенков, Г. О. Федоренко та ін.) - її захисники не виділяли дві ключові стадії правотворчості. А перераховують ті стадії, які, на їхню думку, займають головне місце у процесі створення НПА та мають важливе практичне значення.

Ця позиція, по-перше, може більш чітко відрізнити відомчу нормотворчість ОВВ від законотворчості, по-друге, він надає відомчій нормотворчості характеристику стадійності.

За словами О. Л. Дзюбенка, відомча нормотворчість включає такі етапи: передпроєкт, проєкт, затвердження проєкту та оприлюднення (публікація).

Передпроектна стадія передбачає необхідність формулювання, доповнення, зміни або скасування відомчих нормативних актів, і тому закінчується рішенням компетентного органу щодо необхідності формулювання проекту відомчого акту.

Проектна стадія - це фактично реалізація вузько визначеної нормативної проектної діяльності, що передбачає «роботу» над проектом акту, що включає формулювання, огляд, обговорення, затвердження та узгодження тексту проекту.

Стадією затвердження відомчого проекту акту є набрання юридичної сили ним. Цей етап завершується актом про присвоєння реєстраційного коду (п. 6.7. Наказ Міністерства юстиції України № 883/5 від 15 травня 2013 р. «Про внесення змін до Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації»), Це є обов'язковою умовою для його оприлюднення (публікації). Публікація (оприлюднення) відомчого акту є завершальним етапом відомчого нормотворення.

Оприлюднення (опублікування) - це офіційний спосіб донести прийнятий нормативний акт до громадськості шляхом його опублікування у виданні «Офіційний вісник України». Нормативний акт опубліковується для того, щоб ввести його в інформаційно-правовий простір, зробити його чинним та довести його від одержувача до одержувачів.

Отже, відомчий процес нормотворення - це сукупність процедурної поведінки, якої повинен дотримуватися відомчий нормотворчий орган, аби дотримуватись закону під час відомчого процесу нормотворення. Це виявляє суттєве конституційне значення нормопроектної діяльності у формулюванні відомчої нормотворчості.

Безперечно, без нормотворчості ОБВ неможлива узгоджена правова система, оскільки закони регулюють найважливіші суспільні відносини. Тому сучасний аналіз практики показує, що значення нормотворчості у діяльності ОБВ об'єктивується все більше і більше, оскільки саме з його допомогою розробляється та впроваджується механізм законотворення. Тому, як основні

суб'єкти нормопроєктування, ОБВ шляхом здійснення загальної та відомчої нормотворчості реалізують важливе прагматичне завдання - звільнити акти органів влади вищого рівня від технологічних деталей.

4. Нормопроєктування відіграє важливу роль у створенні адміністративного НПА, особливо в контексті його структури та змісту. Тут важливо не лише правильне використання всіх можливих структурних організаційних одиниць (заголовки, зміст, преамбула, розділи, глави, статті, параграфи, параграфи, пункти, підпункти, абзаци, примітки, заключні положення, додатки) юридичного тексту НПА, але також їх зміст. Виходячи з цього, необхідно не тільки вміти користуватися юридичними навичками та методами юридичної техніки, а й керуватися необхідністю досягнення результату - проєкту НПА та узагальнення відомчих нормативних актів.

5. Так, Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 5 травня 2011 р. № 140 «Про затвердження Методичних рекомендацій з підготовки та оформлення проєктів нормативно-правових актів та дотримання правил нормопроєктувальної техніки» є яскравим прикладом відомчої нормотворчості. в якому розроблено вимоги щодо здійснення нормопроєктної роботи ОБВ в контексті структурних та змістовних позицій підготовки проєктів НПА, без врахування процесуального чинника.

2.3. Нормопроєктна діяльність органів виконавчої влади України в контексті її основоположних засад.

Вважається, що виконавча влада України є відносно незалежною гілкою (формою, типом) єдиної державної влади України. Однак слід розуміти, що виконавча влада є незалежною лише тоді, коли це пов'язано з фактичним виконанням Конституції та українських законів у країні та її функціями. Вона займає друге місце після законодавчої влади.

Виконавча влада має державно-правову природу. Вона наділена відповідними повноваженнями відповідного характеру. Це проявляється у її здатності цілеспрямовано та телеологічно доводити, що вона впливає на

поведінку та діяльність людей, їх асоціації, права та можливості,

Визначаючи феномен виконавчої влади, науковець М. І. Ославський звернув увагу на наступні ідентифікаційні характеристики: а) виконавча влада є формою реалізації виконавчої діяльності тільки на вищому рівні; б) виконавча влада України здійснюється спеціально створеною системою суб'єктів - ОБВ, що не є типовою ознакою для законодавчої та судової влади; в) державне управління, виконавча та розпорядча діяльність здійснюються через ці ОБВ; г) виконавча влада не еквівалентна державному управлінню, але має державно-владну характеристику. Водночас виконавча влада України набула реальних характеристик у вигляді діяльності відповідних ланок державних органів та їх апарату - ОБВ.

В контексті глобалізації права та управління виконавча влада у сенсі державного управління певною мірою відхиляється від функцій прямого управління, властивих більшості країн, які впроваджують суворе централізоване управління, і вона зосереджена на вирішенні вузьких проблем. Питаннях, що мають значення для існування та функціонування країни, шляхом деконцентрації та децентралізації, її повноваження перерозподіляються на органи нижчого рівня чи органи місцевого самоврядування на рівні її регіонального та місцевого функціонування.

Водночас постає питання активізації та об'єктивації питання державного управління нового змісту та якості, що посилює важливість нормотворчої діяльності ОБВ, особливо їх нормопроектної діяльності як першого етапу процесу нормотворення.

Реалізація національної регуляторної політики включає наступні організаційні та правові заходи, прийняті державою, та сформулюємо відповідні принципи парадигми нормопроектній діяльності ОБВ:

- єдиний підхід до аналізу регуляторних впливів та до відстеження результативності регуляторного акту;
- аналіз регуляторних впливів;
- діяльність з підготовки проекту регуляторного акту;

- оприлюднення цих проєктів для того щоб вислухати думки та пропозиції фізичних та юридичних осіб та їх асоціацій, а також відкрито обговорити з громадськістю питання, пов'язані з регуляторною діяльністю;

- моніторинг ефективності регуляторних актів;

- внесення змін до регуляторних актів;

- систематизація регуляторних актів;

- перешкодження прийняттю суперечливих чи непослідовних регуляторних актів або їх дублювання існуючим;

- викладення положення регуляторного акта у легко зрозумілому та доступному порядку, щоб ті, хто повинен впроваджувати чи виконувати вимоги регуляторного акта, могли його зрозуміти;

- оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності.

На нашу думку, плідною є теоретична позиція дослідника Н. П. Христинченко, який зазначив, що відповідність регуляторної політики вищезазначеним принципам забезпечується регулюванням правотворення (складанням регуляторного акту), тобто через визначення та поділ його спеціальних етапів. Вони реалізуються регуляторним органом «у процесі формулювання регуляторної діяльності. Висновок автора такий: ...якість державної політики залежить від якості її процесу реалізації».

Ми вважаємо, що цю точку зору слід підтримати, особливо враховуючи необхідність удосконалення нагляду за загальним законодавчим процесом, особливо процесом нормотворчої діяльності ОВВ, який повинен включати нормопроектну діяльність. Звичайно, це допоможе сформувати основні принципи такої діяльності, включаючи принципи вдосконалення нормативно-правової діяльності ОВВ, а також сприятиме підвищенню якості та ефективності національного законодавства.

Нормативний досвід підготовки проєктів актів КМУ є корисним для закріплення принципів нормопроектної діяльності Уряду. У 2003 році Департамент юридичного забезпечення Секретаріату КМУ розробив Рекомендації щодо розробки проєктів КМУ. За словами директора департаменту

юридичного забезпечення Секретаріату КМУ П. Кондика, «ці рекомендації з урахуванням існуючої практики визначають принципи підготовки проєкту акту КМУ, їх форму, структуру та техніко-правові характеристики .

Важливою особливістю Рекомендацій є інтеграція принципів, на яких розроблявся проєкт акту. Вони включають наступне:

– демократизм – формулювати та неухильно дотримуватись вільного та демократичного порядку складання проєктів актів;

– законність – до повноважень КМУ віднесено складання актів відповідно до Конституції та законів України, актів Президента України. Принцип законності також передбачає дотримання встановлених процедур їх розробки;

– гуманізм – у центрі уваги проєкту акту - забезпечення та захист прав і свобод людини, а також максимізація їхніх духовних та матеріальних потреб;

– науковість – відповідність актів найбільшою мірою і повною мірою відповідає потребам суспільного розвитку, її об'єктивним законам, науковій обґрунтованості, розгляду та використанню науково-технічних досягнень та теоретичній розробці питань, що потребують нових законів та нормативних актів;

– професіоналізм – розробка актів висококваліфікованими фахівцями з відповідним досвідом роботи та всебічними знаннями;

– технічна досконалість – широке використання юридичних правил та методів для підготовки проєктів нормативних актів;

– дотримання норм міжнародного права – забезпечити відповідність проєктів актів міжнародним договорам України та законодавству Європейського Союзу.

Слід зазначити, що на основі Рекомендацій були розроблені Правила підготовки проєктів актів КМУ, затверджені постановою КМУ від 6 вересня 2005 р. № 870.

Ці Правила містять перелік відповідних принципів, яких слід дотримуватись під час підготовки проєкту актів Уряду. Вони містять принципи дотримання юридичної техніки та нормопроектної діяльності.

Правила включають такі принципи:

а) логічна послідовність – це логічний зв'язок усіх складових проєкту акту, що чітко визначає причинно-наслідковий зв'язок;

б) відповідна ясність висловлювання та точність опису на основі правильного та професійного підбору слів та фраз (термінів), точності, лаконічності та доступності мови актів;

в) свободу від суперечностей – вибрані слова (фрази) належать до різних мовних полів. Коли норми, наведені в тексті, є суперечливими або взаємовиключними, і коли використовується розмовна лексика, суперечність смислового плану не допускається. Слід уникати вузької спеціалізації;

г) лаконічність – простота - шляхом попереднього розгляду змісту проєкту акту, складання планів, оптимізації заміни складних речень простими реченнями та уникнення великої кількості прикметників та прислівників;

д) правильний макет проєкту акту - кожен аспект проблеми повинен займати певну позицію в логічній структурі проєкту акту, а не перетинатися з іншим аспектом. Невиконання цієї умови може призвести до розтяжки, великих вступів, ускладненої мотивації та повторення;

е) нормативні мовні засоби офіційно-ділового стилю та поведінкова мова повинні відповідати сучасним правилам правопису. Потрібно вживати слова (терміни) відповідно до значення, відведеного їм у словнику.

Слід зазначити, що процес підготовки проєкту акту Кабінету Міністрів України включає Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 9 липня 2007 р. № 950 (зі змінами та доповненнями від 9 листопада 2011 р. № 1156 Постанова Кабінету Міністрів України), але він не містить принципів нормопроектної діяльності, але базується на детальних процедурах та стадійних характеристиках такої діяльності, залежно від видових характеристик урядових НПА та суб'єктно-джерельної кваліфікації. Тому ми вважаємо, що цей документ є майже неповним, оскільки його назва, статус, комплексна та телеологічно-вичерпна природа, має містити такі принципи нормопроектування, оскільки правотворення та нормотворення є

найважливішими тактичними та стратегічними функціями Уряду, через які Уряд фактично реалізовує державне управління.

Ключові терміни і поняття

Органи публічної влади, органи виконавчої влади (ОВВ), нормопроектна діяльність ОВВ, принцип поділу влади, виконавча гілка влади, ознаки виконавчої влади, державне управління, функції державного управління, методи державного управління, форми державного управління, ознаки ОВВ, нормотворчість КМУ, відомча нормотворчість, принципи юридичної техніки

Контрольні питання

1. Охарактеризуйте сучасний стан нормопроектувальної діяльності ОВВ.
2. Які фактори впливають на процес нормопроекування ОВВ?
3. Охарактеризуйте змістовно-функціональний прояв принципу розподілу влади як принципу раціональної організації державної влади в демократичній державі.
4. Охарактеризуйте ознаки виконавчої влади.
5. Якими є характерні ознаки державного управління?
6. Розкрийте роль і місце державного управління в житті суспільства, держави, людини.
7. Яким є функції державного управління?
8. Якими є методи та форми державного управління?
9. Які загальні ознаки притаманні органу виконавчої влади?
10. Охарактеризуйте особливості відомчої нормотворчості центральних органів виконавчої влади.

РОЗДІЛ 3

НОРМОПРОЄКТНА ТА ПРАВОРЕАЛІЗАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ УКРАЇНИ ТА ЇЇ ОСОБЛИВОСТІ

3.1. До розуміння локальної нормотворчості органів місцевого самоврядування.

3.2. Нормопроектна та правореалізаційна діяльність у контексті нормотворчості органів місцевого самоврядування.

3.3. Нормотворча та правореалізаційна діяльність місцевих рад в Україні.

3.1. До розуміння локальної нормотворчості органів місцевого самоврядування.

Формування та функціонування органів публічної влади та об'єктивне зростання ролі та важливості їх нормотворення залежать від умов формування та розвитку демократії в Україні, спрямованої на оптимізацію та ефективне управління суспільними процесами, функціями держави та інтересами населення.

В інститутах публічної влади в сучасних умовах соціально-національної реформи та демократизації інститути місцевого самоврядування займають важливе місце - це залежить саме від того, що інститути місцевого самоврядування є основним органом публічної влади сформованими територіальними громадами для вирішення найважливіших місцевих питань. До-речі:

– інститут місцевого самоврядування в Україні з'явився нещодавно, він став революційною подією, оскільки з'явився в посттоталітарній країні;

– держава визнає інститут місцевого самоврядування (ст. 7 Конституції України), трансформуючи тим самим цей інститут локальної демократії в конституційно-правовий інститут, який має відповідний конституційно-правовий та нормативно-правовий (законодавчий та підзаконний) правовий

статус;

– виникнення системи місцевого самоврядування та її конституційна легалізація (ст. 7, розд. XI Конституції України) безпосередньо пов'язані з бажаннями законодавців, які свідомо сприяють самоорганізації жителів адміністративно-територіальні одиниці щодо прийняття автономних механізмів вирішувати усі питання місцевого значення, відповідно до України Конституція та чинного законодавства (ст. 140 Конституції України);

– законодавець надає територіальним громадам - сукупності жителів села, селища та міст - конституційну та законодавчу правосуб'єктність, визнає та визначає їх як основний суб'єкт місцевого самоврядування (ст. 140 Конституції України);

– на конституційному рівні передбачається, що місцеве самоврядування здійснюватиметься безпосередньо (пряма місцева демократія) через ОМС територіальними громадами в установленому законодавством порядку: сільськими, селищними, міськрадами та їх виконавчими органами; а також районні та обласні ради (непряма представницька демократія) (ч. 3, 4 Конституції України);

– на конституційному рівні носієм суверенітету України та єдиним джерелом влади є народ, що здійснюють владу безпосередньо або через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5 Конституції України). Отже, у відповідному контексті, пов'язує місцеве самоврядування з народовладдям, але не робить місцеве самоврядування синонімом; по-друге, актуалізується нормотворча діяльність ОМС щодо легалізації рішень територіальних громад та їх органів.

– на конституційному та законодавчому рівнях держава надає ОМС відповідні повноваження для вирішення проблем місцевого значення (ст. 143 Конституції України; Розділ II Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.).

Вищезгаданий систематичний аналіз конституційних та законодавчих положень об'єктивує та посилює нормотворчу діяльність територіальних

громад, місцевих рад та їх виконавчих органів (суб'єкти права), що здійснюють публічне управління, оскільки вони:

- є незалежними юридичними особами публічного права, що робить нормотворчість їх природною особливістю та необхідною екзистенційною функцією;

- мають право виконувати важливі функції місцевого та національного адміністрування – реалізують місцеве врядування й місцеве управління маючи власні (автономні) повноваження та повноваження ОВВ (делеговані повноваження), а реалізація останніх повинна бути сформульована за допомогою локальної нормотворчості;

- зробили значний внесок у муніципалізацію суспільства та національно-правові процеси у своїх рішеннях;

- на основі відносно широкого обміну між суб'єктами, беруть активну участь в управлінських процесах та організують свою нормотворчість;

- особливість діяльності ОМС в межах територіальної громади визначають особливість її нормотворення, що відрізняється від законотворення та підзаконного нормотворення своїми телеологічними перевагами, принципами, змістом, етапами та предметом застосування.

У сучасних умовах зростання ролі та значення нормотворчості ОМС зумовлене конституційними та муніципальними реформами, що здійснюються Україною на шляху публічної децентралізації. Результатом є значне розширення повноважень ОМС. Крім того, в умовах справжньої децентралізації публічної влади, коли повноваження ОМС збільшилися та розширилися внаслідок передачі основних прав та обов'язків, нормотворчість інститутів місцевого самоврядування була посилена у багато разів. Саме за цих умов стає зрозумілим об'єктивація та актуалізація нормотворчості ОМС щодо встановлення місцевої автономії, яка забезпечує діяльність територіальних громад, та вирішення їх подальшого активного функціонування та розвитку.

Посилення нормотворчості ОМС залежить від потужного процесу економічної, політичної та правової інтеграції між європейськими країнами.

Серед них питання діяльності місцевої та регіональної публічної влади є одним з основних питань, що є актуальним для України також. Такий вид участі нашої країни залежить від виконання міжнародних договорів, які вона підписала та ратифікувала. Ці договори поклали на неї відповідні міжнародно-правові зобов'язання щодо легалізації та вдумливого розвитку ОМС щодо їх діяльності у різних галузях місцевого життя та економіки, включаючи зовнішню політику (міжнародна співпраця з іноземними суб'єктами) та зовнішньоекономічну діяльність (міжнародна торгівля, інвестиційна діяльність та різні передові форми економічного співробітництва).

ОМС відіграє важливу роль як основний правовий засіб для виконання повноважень місцевого самоврядування на відповідній території. Вважаємо, що цей підхід насправді відображає поточну ситуацію:

- ОМС – це органи публічної влади з відповідними повноваженнями у формі власних компетенцій;
- ОМС реалізують свої повноваження відповідним способом – видаючи відповідні акти;
- при розробці та виданні потрібних нормативних актів ОМС при виконанні своїх повноважень формують їх функцію нормотворення;
- процес нормотворчої діяльності ОМС спрямований на правове регулювання суспільних відносин, що породжуються в межах їх діяльності;
- нормотворча діяльність ОМС визначається територією, на якій вони функціонують, тобто правова дія актів місцевого самоврядування обмежена територіальними рамками, якими керують територіальні громади;
- керуючись тим, що, відповідно ст. 140 Конституції України, первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада, нормотворча діяльність ОМС також визначається колективними інтересами її членів.

Для визначення телеологічної переваги регулювання суспільних відносин ОМС необхідно підкреслити, що вони видаючи НПА:

- а) врегульовують відносини у сфері місцевого самоврядування;
- б) забезпечують вирішення поточних проблем місцевого життя;

в) конкретизують положення законів та інших НПА щоб найкращим чином та найкраще врахувати історію, територію, географію та етнічні особливості формування, функціонування та розвитку територіальних громад, а також місцеві умови у процесі їх впровадження;

г) розв'язують основні питання довгострокового розвитку територіальних громад шляхом реалізації їх колективних інтересів;

д) зафіксують цілі, напрямки, форми, фінансові основи територіальних громад та їх членів з іншими місцевими державними органами, законодавчими та виконавчими органами, суб'єктами господарювання, іноземними та іншими суб'єктами різних форм власності, міжнародними агентствами та іншими юридичними особами;

е) для реалізації положень законодавства України визначають свою нормотворчу діяльність, приймають нормотворчі та нормозастосовні акти.

Отже, єдину, взаємопов'язану та узгоджену систему правових актів держави не можливо уявити без актів ОМС.

Радянські вчені в 1950-1980-х роках активно вивчали нормотворчу діяльність місцевих рад та їх виконавчих комітетів та правові питання прийняття ними правових актів.

Сьогодні вчені – конституціоналісти та вчені-муніципалісти активно обговорюють питання процедури діяльності з нормотворення місцевого самоврядування на етапі формування проекту рішення місцевої ради, це, в свою чергу, об'єктивує нормотворчу діяльність у місцевому самоврядуванні.

Зокрема Г. Задорожня детально характеризує специфіку нормотворчої діяльності ОМС, а саме розробку проекту рішення ОМС, зазначаючи, що «розробка проекту програми або правового акту є досить об'ємним етапом у процесі нормотворення. Стадія розробки проекту НПА визначає, що він поділений на кілька підетапів: підготовка проекту, тестування проекту та узгодження проекту. Виділення цих під етапів більше стосується проекту правового акту, оскільки вони не завжди чітко відстежуються під час складання проектів програм, але дотримання цієї процедури допоможе покращити культуру

процесу нормотворення, що впроваджується місцевою владою».

Тому можна сказати, що прийняття рішення ОМС щодо необхідності підготовки проєкту НПА, тобто початку нормопроектної діяльності, є не лише відправною точкою проєкту НПА, а й відправною точкою першого етапу нормотворчості ОМС.

Важливість цього етапу незаперечна, оскільки якість підготовленого проєкту багато в чому визначає якість НПА. Дотримання часу підготовки може забезпечити своєчасність його проходження, що дає можливість своєчасно здійснювати правовий нагляд за відповідними суспільними відносинами.

Аналіз нормотворчої діяльності МСВ свідчить про те, що найбільш численну групу муніципальних актів становлять саме нормативні акти, які, є правовою формою реалізації ОМСВ своєї компетенції.

Реалізація нормотворчості ОМС у праксеологічному сенсі дає відносно широкий простір для вибору певного правового рішення не лише для вирішення проблем місцевого значення, а й для регулювання, керівництва, впорядкування та спрямування муніципальних відносин у напрямі актуалізації нормопроектної діяльності відносно їх побудови.

Тому ця діяльність ОМС є не лише необхідним правовим засобом для вирішення та врегулювання нагальних проблем, а й ефективним способом оптимізації ефективного спрямування його управлінського потенціалу у різних сферах суспільного життя (економічному, соціальному, культурному тощо). Крім того, ці процеси фактично все ще виходять за межі правового врегулювання.

Однак під таким великим соціальним тягарем, що відображують НПА ОМС, виняткову увагу необхідно приділяти колективним інтересам місцевих громад шляхом видання ОМС власних НПА.

Територіальна громада зацікавлена:

- формувати ОМС шляхом виборів та обговорення демократичних призначень;
- ставить перед ОМС відповідні завдання щодо стратегічних питань

діяльності, безпосередньо пов'язаних з розвитком громади;

– існувати та діяти на території, що знаходиться під юрисдикцією дієвого ОМС;

– проводити громадський контроль за діяльністю ОМС.

Це в свою чергу залежить від наступних фактів:

– інтереси жителів територіальної громади є колективними, тобто зачіпають необмежену кількість фізосіб, що робить їх важливими для більшості населення;

– висвітлювати екзистенційний характер потреб членів територіальної громади, тобто вони є суттєвими для їх повсякденного життя;

– виробляються в процесі повсякденного життя, тому вони «обкатуються», чітко зрозумілі і отримують свої стереотипні вирази, що робить їх об'єктивно необхідними шляхом впровадження локальної нормотворчості;

– стають центром уваги членів територіальної громади; їх реалізація безпосередньо пов'язана, визначена та узаконена нормотворчою діяльністю ОМС;

– по суті, це типізоване та стереотипне вираження особистих інтересів, які трансформуються у колективні інтереси членів територіальної громади;

– вплив на інтереси членів територіальної громади знаходить відображення у їх продукуванні, рефлексії, проявах та реалізації в повсякденному житті в контексті реалізації їх конституційних прав, свобод і обов'язків;

– виступають провісниками формування та виконання правового статусу людини і громадянина. Вони неминуче діють як члени локальної спільноти на місцевому соціальному рівні. Тому вони формалізуються та закріплюються через місцеву автономію через нормотворчість ОМС;

– окрім того, ці інтереси та їх відображення у нормотворчій діяльності ОМС передбачають більш глибокі процеси, які безпосередньо пов'язані з конституційно-правовим статусом людини і громадянина, і є фактично реалізуються на місцевому рівні через особисті муніципальні права;

– необхідно звернути увагу на суб'єктивний склад мешканців-членів

територіальної громади, який породжує такі місцеві інтереси. Тому можна зробити висновок, що нормотворення ОМС не тільки безпосередньо сприяє реалізації прав і свобод громадян, а й сприяє реалізації прав і свобод людини;

– слід зазначити, що в умовах глобалізації та міждержавної інтеграції інтереси територіальних громад перейшли від місцевого рівня до міжнародного-субрегіонального, регіонального (Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р.) та глобального (Проект Всесвітньої хартії місцевого самоврядування ООН), що посилює важливість країни та міжнародного співтовариства, представленого її міжнародними міжурядовими організаціями до нормотворчої діяльності ОМС ;

– керуючись різноманітністю інтересів, що впливають із існування та функціонування місцевої спільноти, можна сказати, що індивідуальний розсуд факторів місцевого самоврядування (дискреції) насправді поширює їхні повноваження у такій формі: називається дискреційністю та суттєво розширює нормотворчу діяльність ОМС.

Тому можна сказати, що інтереси територіальної громади-це перш за все інтереси виживання; по-друге, телеологічне домінування, на якому ґрунтується нормотворча діяльність ОМС, що, у свою чергу, дає можливість членам територіальної громади брати активну участь у місцевому нормотворчому процесі, починаючи з його нормопроектної стадії.

Вважаємо, що такий підхід має стратегічне значення для формування, розвитку та вдосконалення нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки:

–це дозволяє розрізнати нормотворчість ОМС щодо забезпечення інтересів територіальної громади; інтересів відповідної території та особистих інтересів жителів-членів територіальної громади;

– це дозволяє сформувати ідею нормотворчої парадигми діяльності для врегулювання та впровадження комплексних систем обліку, урахування та реалізації інтересів, які формуються на рівні місцевого суспільства;

– дозволяє визначити відповідну дихотомію, що проявляється у

нормотворчій діяльності органів місцевого самоврядування. Слід звернути увагу на соціальні пріоритети та вибрати об'єкти правового регулювання в інтересах територій та територіальних громад. Іноді вони суперечать один одного і є протилежностями;

– надає можливість виобразити потенціал нормотворчості ОМС, коли інтереси конкретних представників територіальної громади можуть мати соціальне та колективне значення (наприклад, інвалідність, пенсіонери, діти без нагляду тощо) і відповідно до них ОМС можуть приймати НПА нормотворчого характеру;

– це суттєво і безпосередньо впливає на покращення якості нормотворчості на місцях, оскільки органи місцевого самоврядування оперативно реагують на конкретні питання, важливі для територіальної громади, її членів та території, на якій громада діє;

– стимулювати вмотивованість членів територіальної громади до участі у локальній нормотворчості, що значно демократизує та формалізує процес прийняття рішень ОМС;

– це суттєво впливає на вдосконалення нормотворчого процесу в рамках місцевого нормотворення, оскільки: а) населення-надає йому об'єктивності та реальності; б) фахівці та експерти-забезпечують відповідну науковість, логіку та якість; в) службовці ОМС-забезпечують відповідну професіоналізацію і процесуалізацію.

3.2. Нормопроєктна та правореалізаційна діяльність у контексті нормотворчості органів місцевого самоврядування.

Становлення та розвиток місцевого самоврядування безпосередньо пов'язане з демократизацією суспільного та національного життя. Оскільки саме за цих умов держава сприяє виконанню місцевих інтересів, породжених територіальними громадами -і відповідно до Конституції України та законів, вона допомагає вирішити ці важливі територіальні та громадські питання.

Процес функціонування ОМС, утворених шляхом прямих виборів та

демократичних призначень територіальними громадами, безпосередньо пов'язаний з їх нормотворчою функцією. Без цієї функції об'єктивно неможливо керувати місцевими суспільними процесами, впливати на рівень та якість функціонування місцевого суспільства. Тому нормотворчість ОМС займає важливе місце з точки зору теоретичного забезпечення та праксеологічного питання забезпечення їх діяльності.

Процес нормотворення ОМС, як і всі інші типи нормотворчих процесів (конституційного, законодавчого, адміністративного), повинен відповідати загальнодемократичним принципам, таким як законність, гуманізм, відкритість, колегіальність, професійність, науковість професіоналізм та науковість - і здійснюватися відповідно до нормотворчої техніки.

Це, по-перше, доводить єдність та безперервність методологічних методів, які використовуються державою для розуміння та організації нормотворчої діяльності, а по-друге, це має допомогти встановити певну послідовність підготовки проєктів нормативних актів, їх обговорення та затвердження. Це забезпечить активну та ефективну участь членів територіальних громад, громадських об'єднань, бізнес-структур та депутатів; враховуючи громадську думку, потреби соціально-економічного розвитку територіальної громади в інтересах різних верств населення.

Серед цих принципів важливим є поетапний характер нормотворчого процесу ОМС, що є гарантією його відповідності технічним та формальним приписам та належної якості нормопроектної роботи, що у майбутньому є запорукою ефективності НПА пов'язаних з регулюванням відносин у суспільстві на місцевому рівні.

У цьому контексті роль і значення місцевого НПА в рамках муніципального нормотворення було об'єктивовано. Як ми всі знаємо, відповідно до положень Конституції України, місцеві питання вирішуються територіальними громадами, їхніми органами та посадовими особами у формі та у засобах, передбачених Основним законом держави. Це можуть бути дії та рішення, прийняті у формі акта уповноважених органів чи посадових осіб.

Виконуючи дії щодо встановлення, зміни, скасування або вирішення конкретних проблем, реалізується повноваження ОМС – видання правового акту.

Тому наукове значення має визначення чітких характеристик акту місцевого самоврядування. Зокрема, В. В. Кравченко та М. В. Пітцик розуміють акт місцевого самоврядування - владний припис уповноваженого суб'єкта місцевого самоврядування, що регулює відносини у сфері місцевого самоврядування шляхом встановлення, зміни чи скасування правових норм. В. В. Кравченко та М. В. Пітцик підкреслювали кілька критеріїв акту місцевого самоврядування: а) владність припису (який є загальнообов'язковим); б) припис видано відповідним чином уповноваженим суб'єктом місцевого самоврядування - ОМС, який юридично уповноважений формулювати такі приписи та формалізувати їх у формі правових актів; в) припис має на меті змінити муніципальні правовідносини-встановлення, зміну або скасування правових норм; г) реалізація права ОМС на прийняття актів є виразником здатності територіальних громад до саморегуляції в системі місцевого самоврядування України.

О. Коваленко вважав, що «в цілому правовий акт ОМС можна визначити як письмовий документ, що регулює муніципальні відносини, має офіційний характер і є обов'язковим для виконання». На його думку, «.....як офіційний документ, що регулює муніципальні відносини, має особливу форму вираження інформації, що міститься в правовому акті ОМС».

О. Коваленко зосереджується на таких критеріях НПА органів місцевого самоврядування:

- а) за формальним характером-це письмовий документ;
- б) за управлінським характером – направляє муніципальні взаємини;
- в) за обов'язковим характером – є обов'язковим щодо виконання;
- г) за офіційним характером – видається уповноваженим суб'єктом місцевого самоврядування що уособлює владно-публічну волю;
- д) має особливу форму вираження інформації, що міститься в ньому.

За словами М. Петришиної, в найзагальнішому вигляді правовий акт ОМС

є волевиявленням здійсненим населенням відповідної території безпосередньо або через ОМС. Вважаємо, що цій доктрині слід приділити особливу увагу. Хоча вона стисла та чітка, вона має великий методологічний потенціал, оскільки, по-перше, вона підкреслює особливу роль ОМС у цьому процесі та відображає волю мешканців відповідної територіальної громади, По-друге, особливий акцент робиться на ролі та важливості нормопроектування у нормотворчому процесі ОИС, оскільки у процесі нормотворчої діяльності такого роду воля територіальних громад має бути повною мірою відображено.

Нормотворчість різних ОМС має свою особливість через суто місцеві інтереси, які породжуються територіальними громадами і окреслюють компетенційній повноваження місцевим радам та їхнім органам виконавчої влади відносно існування та діяльності цих громад. Однак це, по -перше, дозволяє визначити параметри та ідентифікувати характеристики нормопроектування ОМС та інших етапів локально-нормотворчого процесу, а по -друге, дозволяє теоретично узагальнити різні етапи та принципи нормотворчого процесу ОМС.

Погодимось з думкою М. О. Васильєва про те, що підготовка, обговорення та прийняття правового акту здійснюються шляхом реалізації тісно пов'язаних узгоджених дій і є сукупністю організаційно незалежних дій та процедури, що формують незалежну стадію нормотворчості. Тому ми надаємо процедурну основу та поетапні характеристики місцевого процесу нормотворення.

Сьогодні найкраще вирішення загальної проблеми нормотворчості муніципальних утворень та поетапності процесу нормотворення в ОМС слід розглядати з двох напрямків: 1) визначити чіткі етапові характеристики муніципальної нормотворчості; 2) визначити стадії нормотворчого процесу в ОМС.

Щодо першого напрямку, етапи нормотворчого процесу мають не лише теоретичне та доктринальне значення, а й мають праксеологічне значення, оскільки лише поглиблене теоретичне дослідження може побудувати ефективну практичну модель процесу нормотворення ОМС. Цього можна досягти,

використовуючи метод моделювання послідовності виконання певних послідовних дій, що створює відповідний ланцюжок програм, і розглядаючи деталі їх реалізації в контексті поєднання об'єктів і суб'єктів, що досягається в умовах технічних процедур.

Ми вважаємо, що саме за допомогою цього методу муніципальне нормотворення може не тільки отримати наукову обґрунтованість та систематичні ознаки, але й отримати об'єктивізацію через належну організаційну визначеність та нормативне забезпечення. Слід зазначити, що в цьому питанні часто існує нелогічний стан, який пов'язаний не лише з механічним перенесенням існуючих, а іноді й застарілих уявлень про стадію нормотворчого процесу у сфері поведінки, а й з необдуманим та утилітарним способом їх майбутньої реалізації. В результаті об'єктивно зросли суперечки щодо процедури нормотворення, що визначається великою кількістю різних, а іноді навіть протилежних поглядів науковців, наприклад, щодо структури процесу нормотворення, його стадійної характеристики, особливостей цих стадій тощо.

Такий стан речей відображається у чітких та зрозумілих процедурах. Ця об'єктивізація залежить не тільки від легалізації національної системи місцевого самоврядування, але й від принципу незалежності ОМС у межах повноважень, передбачених законом.

За словами Ю. А. Шпака, кожен етап процесу нормотворення -це етап діяльності, який самостійно проходять уповноважені суб'єкти, і зміст кожного етапу регулюється. Тому логічно рухатися можна лише за умови, що всі складові забезпечують безперервний перехід з одного етапу до наступного – «програмний ланцюжок». Коли один етап логічно «перетікає» на інший етап, усі вони пов'язані суворими часовими та організаційними рамками.

Однак у вітчизняній доктрині муніципального права є й інші позиції щодо розуміння різних етапів муніципального процесу нормотворення. Тому В. Барський вважає, що етапом нормотворчого процесу є підготовка та прийняття нормативно-правових актів, тобто повна реалізація окремих логічно завершених матеріально-технічних актів. На його думку, кожна стадія є незалежною та

завершеною стадією процесу. Позитивне методологічне значення цієї точки зору полягає не лише у підтвердженні процедурного характеру процесу нормотворення, а й у тому, підкреслимо, що цей процес складається з етапів (фаз, процедур, дій), які включають формулювання та прийняття НПА. Тобто комплексне виконання певних логічно визначених і фактично завершених матеріально-технічних (процедурних та технічних) дій. Це фактично відрізняє етап нормотворення, робить його структурно незалежним, процедурним та послідовним та узгодженим із правилами юридичної техніки.

Визначаючи етапи нормотворчого процесу, А. Рибалкін розуміє етап як самостійну стадію процесуальних дій, що формують волю держави, групу незалежних дій, спрямованих на формулювання нормативних актів. Необхідно визнати не лише компромісний характер цієї позиції, а й її технологічність. Вона поєднує в собі кілька позицій на різних рівнях-від формалізації волі держави через відповідні процедури до реалізації набору окремих заходів щодо формулювання проекту акта та його легалізація.

Теоретична позиція О. Мурашина схожа: він стверджував, що етап є «самостійною стадією процесуальних дій, які формують пряму волю громадян, організовуючи групу окремих тісно пов'язаних дій, спрямованих на створення певного нормативного акту ... Тут автор переважно зосереджується на принципах процесу нормотворення на цьому етапі: а) відносна незалежність; б) процесуальний характер дій; в) формалізація волі громадян; г) комплексність; д) телеологічне спрямування.

Підводячи підсумок, слід підкреслити, що хоча існує кілька точок зору щодо етапності розуміння процесу нормотворчості ОМС, той факт, що всі представники доктрини єдині щодо самостійності, відносної незалежності та відносної автономності частин нормотворчого процесу, є беззаперечним. Хоча насправді в загальній юридичній теорії немає єдиного методу для визначення стадійного складу процесу нормотворчості ОМС.

Процес нормотворення визначається тим, що в юридичній науці існує два основних розуміння нормотворення. Як ми всі знаємо, «нормотворчість» у

широкому сенсі починається з моменту виникнення правотворчої ідеї до її фактичної імплементації як правової норми (стадія нормопроекування), а у вузькому сенсі-нормотворення розглядається як процес створення правових норм уповноваженими компетентними органами (початкова стадія нормотворення – нормопроектна діяльність).

У цьому контексті слід також зазначити, що є група вчених, яка підкреслювала, що стадія - це «сукупність дій суб'єктів, які наділені правоздатністю брати участь у роботі правотворчого органу, об'єднані з єдиною метою – підготувати певну послідовну дію, і саме завдяки їх послідовності реалізується право на правотворчість певним правотворчим органом». Ними визначалось, що нормопроекування - самостійна процедура, що не має характеристики стадійності, відносно правотворчого процесу. Іншими словами, нормопроекування не є етапом процесу нормотворення, а є лише технічною процедурою, хоча і незалежною. Захисники цього підходу посилались на думки академіка О. Ф. Скакун, який вважав, що необхідно розрізняти правотворчу стадію та правоутворчу стадію. Правоутворча стадія може суперечити першій стадії, а правоутворчий процес не обмежується правотворчим процесом.

Ми вважаємо, що ця думка не має плідного значення, оскільки вона фактично прирівнює складну телеологічно-обґрунтовану та розумову роботу суб'єктів нормотворчої ініціативи та нормотворення відносно розробки проєктів НПА, до механічно-технічної процедури, що значно обмежує значимість як самої нормотворчості ОМС, так і їх нормопроектну діяльність.

Завдяки широкому підходу нормопроектна діяльність є не лише черговою стадією процесу правотворення, а саме його найважливішою та початковою процесуальною стадією. Оскільки нормопроектна діяльність охоплює широкий спектр важливих питань, таких як: визначення необхідності правового регулювання, оцінка зібраної інформації, ініціатива щодо розробки майбутніх НПА та їх обґрунтованості, а також експертиза проєктів НПА.

Що стосується процедурних характеристик самого процесу муніципального нормотворення, то тут також існують доктринальні відмінності.

Наприклад, В. Барський пропонує виділити такі етапи (стадії), щодо:

- 1) підготовки проєкту НПА (визначити предмет регулювання, підготувати текст, розробити концепцію);
- 2) офіційно подати проєкт НПА у місцеву раду;
- 3) проходження проєкту НПА в раді (попереднє обговорення проєкту постійною комісією; обговорення проєкту на пленарному засіданні; прийняття рішення щодо проєкту);
- 4) промульгації НПА (підпис уповноваженої особи; присвоєний реєстраційний номер);
- 5) офіційного оприлюднення НПА.

Автор визнає об'єктивну необхідність відокремити етапи (стадії) нормопроектної діяльності ОМС, які він назвав підготовкою проєкту НПА, що включає такі етапи: а) визначення предмета регулювання; б) підготовку тексту проєкту; в) розробка концепції. На нашу думку, В. Барський порушив відповідну логіку нормопроекування, – спочатку запропонував підготувати текст проєкту НПА, а потім запропонував розробку його концепцію, але все має бути навпаки.

Тому що, саме під час розробки концепції НПА необхідно: 1) проаналізувати суспільні відносини та стан їх правого регулювання; 2) визначити можливість врегулювати відповідні суспільні відносини без необхідності прийняття НПА; 3) визначити необхідність та правові підстави для розробки проєкту НПА; 4) визначити цілі проєкту НПА, предмет та основний правовий механізм впровадження НПА, та довести його ефективність; 5) надати обґрунтування результатам впровадження НПА; 6) визначити фінансування та кількість ресурсів; 7) здійснити організаційну, технічну та фінансову підтримку для підготовки проєкту НПА.

А завершення першого етапу (проектна ініціатива та розробка проєкту НПА) відбувається тоді, коли суб'єкт ініціативи нормотворчості подає такі проєкт НПА до місцевої ради, разом з пояснювальними записками, необхідним посиланням на аналітичний матеріал.

Основним суб'єктами нормотворчих ініціатив можуть бути члени

територіальних громад (у формі місцевих ініціатив), представники ради, постійних комітетів ради, виконавчих органів ради тощо. У обласних та районних радах з нормотворчою ініціативою може виступати голова місцевої державної адміністрації.

В свою чергу, відповідно до офіційної логіки та локально-нормотворчої практики суб'єкт нормотворчої ініціативи повинен:

- чітко визначити питання;
- внести пропозицію щодо включення питання у план роботи міської ради (або його розгляду позапланово);
- визначити спікера на пленарному засіданні ради;
- подати проєкт НПА з метою його загального обговорення;
- надати матеріали щодо його матеріально-фінансового обґрунтування (за необхідності).

Рішення про підготовку проєкту НПА фактично легітимізує окреслені вище дії суб'єктами муніципальної нормотворчої ініціативи відносно нормопроектування в муніципальній нормотворчості та узаконює початок місцевого процесу нормотворення.

Рішення про створення проєкту НПА фактично опосередковує наступний процедурний етап процесу нормотворення, який передбачає безпосередню підготовку проєкту НПА. Якщо проєкт такого НПА був розроблений основним суб'єктом нормотворчої ініціативи, то він є основою для розробки основного проєкту НПА. Якщо такий проєкт не подається як результат нормативної ініціативи, він має бути розроблений апаратом ради, постійними комітетами, департаментами, управліннями, відділами ради, управліннями облдержадміністрації або райдержадміністрації тощо.

Експертиза проєкту НПА є невід'ємною частиною нормопроектної діяльності ОМС місцевого самоврядування, додатковою гарантією його високого управлінського потенціалу та дотримання Конституції та чинного законодавства. Тому, перш ніж подавати проєкт рішення до Ради, зазвичай його обговорюють із зацікавленими установами та організаціями щодо пошуку

взаємоприйняттого рішення або виправлення оспорюваних положень та приведення його у відповідність до чинного законодавства. Ці проєкти разом з необхідними матеріалами передаються до організаційного відділу ради, який після їх реєстрації передає до юридичного відділу ради та відповідного виконавчого органу ради для перевірки, а також організується попередній розгляд їх у відповідній профільній комісії. Слід зазначити, що логістика цієї дії насправді звичайна, оскільки вона регулюється регламентом місцевої ради та перевірена повсякденною практикою.

Під час юридичного розгляду проєкту рішення мають бути вирішені наступні питання: 1) чи підпадає під сферу повноважень Ради прийняття цього рішення; 2) чи суперечить проєкт рішення чинному законодавству; 3) які правові наслідки спричиняє прийняття цього рішення.

Попередній розгляд проєкту НПА розглядається на постійному засіданні постійної комісії чи на спільному засіданні комісій, на якому готуються висновки у вигляді рекомендацій до місцевої ради. На підставі результатів розгляду поданого їм проєкту рішення постійний комітет Ради може підтримати проєкт рішення та доручити розробнику проєкту або членам комісії завершити розробку проєкту рішення або змінити проєкт рішення. Якщо проєкт рішення не відповідає вимогам чинного законодавства, його буде повернуто автору проєкту на доопрацювання. Проєкт рішення обласної чи районної ради може бути заздальгідь розглянуто головою ради, постійною комісією та президією ради. Узагальнити зауваження та пропозиції до проєкту рішення, підготувати кінцеву редакцію зазвичай покладають на ініціатора проєкту і може бути додатково розглянуто на засіданнях постійних комісій ради.

Підводячи підсумок, можна зробити такі висновки:

Резюмуючи, можна дійти таких висновків:

- нормопроектна діяльність ОМС - це фактор, який «запускає» процес локальної нормотворчості;
- нормопроектна діяльність ОМС - фактично початкова стадія нормотворчості ОМС;

– у доктрині муніципального права немає єдиного підходу щодо визначення стадійно-етапності локальної нормотворчості, що ставить питання про формулювання єдиного процесуального підходу щодо нормопроектної діяльності ОМС.

3.3. Нормотворча та правореалізаційна діяльність місцевих рад в Україні.

Першою ознакою легітимності НПА місцевих рад є їх відповідність положенням Конституції України. Це очевидно, адже Конституція України є центром і фундаментом усієї правової системи України. Верховенство конституції в системі НПА та її безпосередній вплив на норми містяться у третій частині ст. 8 Конституції України. Найвища юридична дія виражається в таких характеристиках її норм: а) пріоритетність її перед законами та підзаконними НПА; б) закони та інші НПА приймаються відповідно до положень Конституції України.

Для забезпечення легітимності нормотворчої сфери Конституція України конкретно визначає: сферу діяльності суб'єктів, які мають право видавати НПА в країні; форму НПА; повноваження державних органів та органів місцевого самоврядування обмежені, і вони можуть здійснювати лише нормотворчу діяльність у межах цих повноважень.

Основний закон містить низку вимог, які можуть бути використані місцевими радами для забезпечення відповідності прийнятих НПА Конституції та забезпечення верховенства права.

З огляду на це, НПА місцевих рад не повинні суперечити положенням Конституції та відповідати принципам, цілям, завданням тощо, що містяться у Основному законі. Мета НПА та засоби його досягнення мають відповідати Конституції, тобто він має ефективно забезпечувати можливу та необхідну поведінку суб'єкта суспільних відносин. У цьому випадку неконституційним є накладення непотрібних чи значних обмежень чи загроз на права та свободи суб'єктів правовідносин у процесі досягнення цілей. Крім того, місцеві ради

повинні дотримуватись конституційних повноважень під час здійснення нормотворчої діяльності щодо прийняття НПА.

Звернення до юридичної наукової літератури є переконливою, і вона активно досліджує питання забезпечення законності НПА на етапах їх прийняття та реалізації. Теоретичні розробки з цих питань дозволяють визначити основні вимоги законності, сформульовані вченими -юристами, які накладаються на НПА органів державної влади та місцевого самоврядування, особливо на думку академіка В. В. Копейчикова, а саме: 1) уповноважені органи приймають акти певного виду 2) в межах своїх повноважень; 3) законність змісту та цілей прийняття акту; 4) мають дотримуватись встановлених процедури та форма акту.

В. Борденюк, враховуючи наукові досягнення науки державного управління, муніципального та адміністративного права, вважає, що основною правовою формою практики державних органів та ОМС щодо реалізації своїх завдань та функцій є прийняття НПА. Він надає таке визначення поняття правовий акт – як письмовий документ, який приймається (видається) уповноваженими органами з обов'язковим дотриманням встановленої законом процедури та у відповідній формі, і призначений для регулювання суспільних відносин або вирішення конкретних проблем у країні та суспільному житті. Водночас, зрівнюючи правові акти держави та ОМС, автор посилається на існування їх спільних характеристик.

Стаття 144 Конституції України передбачає, що ОМС приймають рішення, обов'язкові для виконання на території в межах їх повноважень, передбачених законом. З огляду на ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до повноважень сільського/селищного/міського голови саме віднесено повноваження щодо видання розпоряджень в межах своєї компетенції.

Аналізуючи практику правотворення місцевих органів публічної влади та посадових осіб ОМС, їх акти, відповідно до їх змісту можна поділити на нормативні; організаційні; пояснювальні та рекомендаційні.

У системі актів місцевих органів публічної влади існують нормативно - правові договори, які слід використовувати як більш оперативну форму для

взаємодії місцевих органів публічної влади з багатьох поточних питань. Тому, відповідно до чинного Закону «Про місцеві державні адміністрації», для реалізації спільних планів місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть підписати договір про спільне створення органів та організацій. Ця угода є ефективним засобом самодисципліни кооперативних партнерств у місцевій системі публічної влади.

Відповідні положення Конституції України та чинного Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» визначають підзаконність актів ОМС. НПА органів місцевого самоврядування мають підзаконний характер, оскільки у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» є ціла низка застережень, а саме «відповідно до чинного законодавства», «відповідно до закону», «у порядку і межах, визначених законом», «у випадках, передбачених законом».

Якщо рішення місцевої ради приймається з порушенням її повноважень, її конституційність та легітимність слід поставити під сумнів. Органи місцевого самоврядування повинні діяти в межах наданих їм повноважень. Конституція та законодавство України визначають обсяг повноважень представницького органу місцевого самоврядування, окреслюють його зміст та сферу застосування. Коли місцеві ради реалізують свої повноваження щодо нормотворчості, вони повинні покладатися лише на свої повноваження та відповідальність, а також використовувати у своїй діяльності засоби, форми та методи, передбачені законом.

Відповідно до вимог повноважень щодо прийняття НПА, він видається лише з питань, що стосуються предметів відання місцевих рад та не порушує територіальні межі діяльності ради.

Водночас слід пам'ятати, що Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не виключають можливості наділення ОМС повноваженнями ОБВ. У цьому випадку зміст НПА місцевої ради, прийнятих за делегованими повноваженнями, повинен відповідати вимогам щодо правового акту ОБВ.

Однак, з огляду на систему місцевого самоврядування, слід пам'ятати, що правові норми, сформульовані ОМС, не повинні суперечити правовим нормам, сформульованим територіальними громадами, оскільки місцеві громади є основними суб'єктами місцевого самоврядування. Рішення місцевої ради також має відповідати статутам відповідних територіальних громад.

Тому ми дійшли висновку, що при ухваленні НПА місцеві ради мають дотримуватися ієрархічної підпорядкованості національної правової системи та внутрішньої єдності та узгодженості правових норм актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

НПА місцевих рад має бути належним чином обґрунтовано. З огляду на це, прийняте рішення щодо прийняття НПА повинно містити обґрунтування мети свого виникнення, яка має бути визначена в рамках чинного законодавства. Якщо ціль прийняття акту не суперечить чинному законодавству та відображає інтереси місцевих жителів, НПА місцевих рад будуть законними.

Офіційний характер НПА місцевих рад вимагає їх виконання чітко визначеним, заздалегідь єдиним показником, відображаючи їх певні обов'язкові структурні елементи. У літературі є такі імперативно-формальні показники: 1) найменування НПА; 2) ОМС, який видає його; 3) назва документа; 4) дата, місце та номер його прийняття; 5) підпис, ПІБ та посада особи; 6) печатка. Ці формальні ознаки вказують на характер документу та його юридичну силу.

Щоб забезпечити юридичну чіткість НПА місцевих рад слід дотримуватись існуючих правил техніки правотворчості. Зовнішня форма проекту НПА ґрунтується на основних (загальних) принципах правотворчості, а саме на: 1) точності та визначеності юридичної форми; 2) ясності та доступності мови акту; 3) спеціалізованості і повноті регулювання; 4) конкретності правового регулювання; 5) використанні стереотипної термінології; 6) оптимальній місткості, компактності нормопроектних конструкцій; 7) системності та збалансованості нормотворення; 8) уніфікації форми і структури проектів НПА.

Точне і суворе дотримання тією чи іншою місцевою радою вищезгаданих нормотворчих вимог дозволить прийняти технічно правильні НПА. У свою

чергу, висока якість НПА створює необхідні умови для їх подальшої імплементації та гарантує їх ефективність. Окреслені стандарти місцевої нормотворчості, особливо її зміст, форма та процедури прийняття НПА, мають бути закріплені на законодавчому рівні. Що покращить рівень підготовки НПА та відповідальності органів місцевого самоврядування та посадових осіб, допоможе їх механізму правового регулювання (легітимності їх рішень).

У науковій літературі легітимність прийняття рішення ОМС в основному пов'язана з його справедливістю. Це дуже правильно, оскільки хоча ідея легітимності є основою демократії, легітимність-чесність прийняття рішень-є важливим чинником їх позитивного сприйняття та реалізації.

Аналізуючи місцеві ради України, варто зазначити, що чинним законодавством також передбачено право ОМС скасовувати та змінювати свої рішення.

У разі скасування актів ОМС Конституційний Суд України зазначив, що ненормативні правові акти ОМС є одноразовими актами і стають недійсними з дня їх виконання, а тому не можуть бути скасовані або змінені після їх виконання ОМС.

Взагалі кажучи, скасування НПА місцевих органів публічної влади повинно ґрунтуватися на певних причинах, оскільки розробка та їх прийняття передбачає дуже важку та поетапну роботу, включаючи застосування правової експертизи у всіх органах. За законність НПА несе відповідальність також і орган юстиції, що зареєстрував акт, оскільки цей акт є нормативним і має бути зареєстрований в органі юстиції.

Отже, легітимність НПА місцевої ради означає, що вони були визнані та сприйняті територіальною громадою з точки зору інтересів місцевих жителів та країни в цілому, правильності його змісту та відповідності сьогоденнішні потребам. З огляду на це, НПА місцевих рад є легітимними якщо вони відповідають положенням Конституції та чинному законодавству, а за змістом є законними, справедливими та доцільними.

НПА місцевих рад мають відповідати таким вимогам: юридичні за формою

та змістом; прийняті в межах повноважень відповідних місцевих органів публічної влади; державна реєстрація у випадках, передбачених законодавством; підлягають оприлюдненню; не суперечать актам ОВВ та ОМС.

Рішення, прийняті місцевими радами, мають не лише ґрунтуватись на чинному законодавстві, але й повністю враховувати принцип справедливості, що буде свідченням того що представницькі органи місцевого самоврядування мають високий ступінь правосвідомості та правової культури, а також повністю та всебічно враховують інтереси місцевого населення територіальних громад. Це значно сприятиме встановленню принципу верховенства права та громадянського суспільства в Україні.

Оголошення актів незаконними в судовому порядку, включаючи акти місцевих органів публічної влади, відображає реалізацію демократичних принципів в державі, запобігання концентрації влади або зловживанню владою, оскільки якщо наділяти якийсь орган правом скасовувати акти нижчого органу то це на практиці може призвести лише до необ'єктивності, а не до прийняття відповідних рішень на благо громадян. Відповідно до своєї юридичної природи, судовий процес вимагає від сторін змагання, надання аргументів та доказів, надання відповідним інституціям права захищати законність своїх позицій та впливу на вжиття певних заходів для притягнення винних до відповідальності.

Отже, за своєю юридичною природою акти місцевих органів публічної влади є підзаконними НПА. Відповідно до принципів побудови та функціонування української правової системи вони належать до єдиної правової системи України.

Ключові терміни і поняття

Інститут місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування (ОМС), локальна нормотворчість, нормотворча діяльність ОМС, правовий акт місцевого самоврядування, муніципальний процес нормотворення, стадія (етап), стадійність (етапність), нормопроектна діяльність ОМС, суб'єкт нормотворчої ініціативи, експертиза проєкту НПА, правотворча практика, органи та посадові

особи, місцева публічна влада, правотворча техніка, легітимність рішень.

Контрольні питання

1. Охарактеризуйте сучасний стан локальної нормотворчості органів місцевого самоврядування.
2. Чим обумовлено підвищення ролі і значення нормотворчості органів місцевого самоврядування у сучасних умовах?
3. Охарактеризуйте нормотворчу діяльність органів місцевого самоврядування.
4. Охарактеризуйте підетапи етапу розробки проєкту правового акта органами місцевого самоврядування.
5. Якими є загальнодемократичні принципи нормотворчого процесу ОМС?
6. Що Ви розумієте під правовим актом місцевого самоврядування. Якими є його основні критерії?
7. Яким є юридичні властивості правового акту ОМС?
8. Що Ви розумієте під стадійністю (етапністю) муніципального процесу нормотворення?
9. Надайте характеристику суб'єктів локальної нормотворчої ініціативи.
10. Що Ви розумієте під юридичною експертизою проєкту НПА?
11. Охарактеризуйте правотворчу практику органів та посадових осіб місцевої публічної влади.
12. Яким є порядок прийняття та реалізації актів місцевої публічної влади в Україні?
13. Охарактеризуйте основні (загальні) принципи правотворчої техніки.
14. У чому проявляється легітимність рішень місцевих рад?

РОЗДІЛ 4

СТАТУТНА НОРМОТВОРЧІСТЬ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ В УКРАЇНІ

4.1. Юридична природа та місце Статуту в системі нормативно-правових актів місцевого самоврядування в Україні.

4.2. Особливості розробки та прийняття статутів територіальних громад.

4.3. Рекомендації щодо вдосконалення напрямів статутної нормотворчості місцевого самоврядування в Україні.

4.1. Юридична природа та місце Статуту в системі нормативно-правових актів місцевого самоврядування в Україні.

Система місцевих НПА представлена сукупністю НПА, які мають системні зв'язки як між собою, так із іншими НПА держави та прийняті ОМС у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

НПА місцевого самоврядування представлені великою та розгалуженою системою, яку можна класифікувати відповідно до: юридичної сили; суб'єктів видання; найменування акту; первинної ознаки регулювання; ініціатора видання; правової природи повноважень; способу ухвалення; галузевої належності; сфери дії; функціонального призначення та ступеня регламентації.

Слід зазначити, що в кожному муніципальному утворенні є своя система НПА. Це пояснюється тим, що ОМС діють на правовій основі, що включає не лише національні закони та підзаконні акти державних органів вищого рівня, а й правові акти самих ОМС. Загальний принцип організації місцевого самоврядування, включений до національного законодавства, є основою для об'єднання всіх муніципалітетів країни. Власна нормативна діяльність об'єктивно визначає унікальність системи НПА конкретного муніципалітету.

Окремо зазначимо, що у переліку документів, що регулюють розвиток територіальних громад, Статут відіграє особливу роль, він не лише несе

юридичний вагу, а й має важливе політичне значення у межах територіальної громади. Як недержавний інститут організація, місцеве самоврядування є невід'ємною частиною громадянського суспільства, а отже, є суб'єктом публічних відносин. Як і інші подібні утворення, він повинен мати власні установчі документи яким є Статут. Крім того, виходячи з цієї логіки, правосуб'єктність місцевого самоврядування у територіальній громаді настає в момент державної реєстрації Статуту. І хоча право на прийняття Статуту у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» формулюється як можливість, його прийняття визначається нагальною необхідністю територіальної громади отримати незалежний правовий статус.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», представники територіальних громад, які є суб'єктами місцевого самоврядування, мають право: брати участь у місцевих виборах та референдумах; працювати у виконавчому органі місцевої ради; бути членами органу самоорганізації населення; організовувати зустрічі та збори; контролювати місцеві ради тощо. Кожен суб'єкт місцевого самоврядування також має право захищати свої права від порушень та незаконних дій у будь-який спосіб, не заборонений українським законодавством.

Таким чином, територіальна громада має бути правосуб'єктною щоб гарантувати її жителям право щодо реалізації їх законних прав. Іншими словами, територіальна громада має бути визнана державою як самостійний суб'єкт публічно-правових, господарських та інших відносин. Для цього держава визначила порядок отримання статусу територіальної громади для жителів відповідної території. Цей порядок чітко передбачає державну реєстрацію головного установчого документа, що приймає територіальна громада безпосередньо або за допомогою представницького органу – ради – Статуту територіальної громади, ухвалення якого виступає вихідним пунктом, з якого постає правосуб'єктність.

Перш, ніж обґрунтувати пізнання статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Україні, необхідно уточнити саме поняття «статут». Так,

наприклад, у більшості з відомих нам фундаментальних юридичних словників або енциклопедіях дане поняття взагалі не розкривається чи іноді лише згадується у загальних статтях, присвячених категорії «статут», або ті визначення, які наводяться у них, не дають оптимального визначення цьому поняттю, лише поверхово окреслюючи характерні риси статутів територіальних громад.

В свою чергу, В. Кравченко та Н. Линник звернули увагу на те, що статут є основним актом органів місцевого самоврядування, який є «муніципальним актом». Це підзаконний НПА, виданий місцевими громадами та органами місцевого самоврядування. Порівняно з усіма іншими НПА, прийнятими в системі НПА місцевого самоврядування, статут має мати вищу юридичну дію. Відповідно під актом ОМС ці науковці розуміють владні приписи уповноважених суб'єктів місцевої автономії що регулюють відносини у сфері місцевої автономії шляхом встановлення, зміни або припинення правових норм відповідно до закону.

Водночас С.Злобін та А.Гель підкреслили, що статут є установчим НПА територіальних громад, а його юридична дія вища за акти місцевої ради, голів місцевих рад, їх посадових осіб та інших органів.

Н. Бровінська трактувала статут як угоду про взаємодію, партнерство та співробітництво між територіальними громадами та їхніми органами; як хартія самоврядування, яка нормує та регулює взаємовідносини всіх суб'єктів у територіальній громаді та є нормативною.

В.П. Рубцов та Р. В. Заєць називають статут базовим НПА місцевого самоврядування. Вони вважають, що статут повинен містити набір системних принципів, норм і правил для встановлення порядку та процедур муніципальної автономії, відносин між муніципальним утворенням й державою та іншими суб'єктами.

Загалом, всі вищезазначені визначення можна розділити на дві групи. Позиції таких авторів, як В. Кравченко, Н. Линник, С. Злобін, А. Гель, В. П. Рубцов, Р. В. Заєць, О. Г. Мучник та ін., такі, що статут є НПА виданий

територіальною громадою і має найвищу юридичну силу. Основна мета Статуту - врегулювати відносини у сфері місцевої автономії або встановити порядок та процедури реалізації міської автономії, відносини між муніципальним утворенням й державою та іншими суб'єктами. Друга група включає визначення Статуту як договору про взаємодію, партнерство та співробітництво між територіальною громадою та її органами.

Щодо позиції перших авторів, ми можемо лише визнати, що статут є нормативним правовим актом. Однак лише констатувати такий факт недостатньо. На жаль, усі автори визнають цей факт апріорі, і лише С. Злобін та А. Гель підтвердили це. Однак вони стверджують, що-статут приймається суб'єктом, уповноваженим Конституцією,-територіальною громадою; у певній формі-у формі рішення про прийняття чи підтвердження офіційного письмового документа; прийнятий за суворою процедурою. Ось чому ми спробуємо детальніше проаналізувати, чи має статут усі ознаки НПА.

Аналіз основних теоретичних підходи привів нас до висновку, що «Статут територіальної громади» є базовим та основоположним НПА, що має установчий характер, є вищим за юридичною силою відносно інших актів територіальної громади, за змістом оформлений згідно вимог Конституції України та чинного законодавства, має особливий характер прийняття враховуючи історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості реалізації місцевого самоврядування у відповідній територіальній громаді.

Тому, з точки зору нормотворчості ОМС, Статут є НПА, якому характерні такі юридичні властивості:

- є волевиявленням уповноваженого суб'єкта;
- включає правові норми (загальні правила поведінки);
- має загально-обов'язковий характер для суб'єктів, поведінка яких регламентується;
- має певну юридичну силу;
- існує його письмова та певна юридична форма.

Перша ознака полягає у тому, що статут громади приймає представницький орган місцевого самоврядування виходячи з Конституції України та в межах дії Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Друга ознака полягає в тому, що статут територіальної громади повинен містити правові норми щодо історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інші особливостей реалізації місцевого самоврядування на території відповідної громади.

Третя ознака полягає у тому, що Статут територіальної громади приймається представницьким ОМС і тому є загальнообов'язковим для жителів даної територіальної громади.

Четверта ознака Статуту як НПА полягає в тому, що, за юридичною силою він є підзаконним НПА, є актом установчої влади місцевого самоврядування, яка належить територіальній громаді.

П'ята ознака полягає в тому, що, рада (як представницький орган місцевого самоврядування) приймає НПА у формі рішень. Тому, Статут територіальної громади треба затверджувати рішенням відповідної ради.

Тому можна зробити висновок, що статут територіальної громади має всі ознаки нормативно-правового акта.

Отже, статут територіальної громади в Україні – є нормативно-правовим актом представницького органу місцевого самоврядування, який є установчим та має ознаки регулювання (здійснення) місцевого самоврядування.

Таким чином, Статут - підзаконний НПА; акт установчого (правовстановлюючого) характеру; основоположний нормативний акт конкретного муніципального утворення; акт довготривалої дії; акт, який має вищу юридичну силу по відношенню до інших нормативних актів, прийнятих органами місцевого самоврядування конкретного муніципального утворення; має особливий порядок прийняття; підлягає державній реєстрації; статутом може проводитися тимчасове правове регулювання питань, пов'язаних із здійсненням місцевого самоврядування на території муніципального утворення і які підлягають регулюванню законами України.

Звісно ж, Статут територіальної громади має низку особливостей. По-перше, це існування специфічного суб'єкту, який його приймає. Як і конституція, статут приймається безпосередньо або від імені народу. Останнє зазвичай виражається в преамбулі, яка містить більшість статутів територіальних громад.

По-друге, він є установчим. Як установчий НПА, статут територіальної громади надає місцевій громаді юридичний та правовий статус фактичним або складним самоврядним відносинам.

Третє - це комплексність правових норм. Статут регулює відносини, які впливають на всі сторони життя місцевої громади. Природно, цей НПА не може і не має наміру детально регулювати ці відносини. Більш детальне регулювання здійснюється шляхом прийняття інших нормативних актів.

По-четверте, серед низки норм, безпосередньо прийнятих органами місцевого самоврядування чи місцевими громадами, статут має найвищу юридичну силу. Це означає, що всі НПА, прийняті органами місцевого самоврядування чи місцевими громадами, повинні відповідати статутам, їхнім концепціям, принципам та нормам. Вища юридична сила чи верховенство статуту територіальної громади означає, що всі суб'єкти, що знаходяться на її території, зобов'язані діяти в межах правил, закладених в статуті територіальної громади.

По-п'яте, статут, як і Конституція України, є основою для подальших норм. Ця функція успадковує попередню функцію. Навіть якщо Статут є кодифікованим за своєю природою, він, природно, не може регулювати всі відносини, які виникають на рівні місцевої автономії. Тому для реалізації Статуту необхідно прийняти інші додаткові місцеві нормативні акти.

По-шосте, муніципальний статут характеризується спеціальними процедурами прийняття, які приймаються (подібно до конституції), які змінюються або доповнюються. Конкретний механізм прийняття прописаний у статуті територіальної громади, який може залучати депутатів місцевої ради (більше, ніж кількість депутатів, необхідних для прийняття звичайних нормативних актів) або прямого голосування, наприклад, у формі референдум.

По-сьоме, статут є підзаконним НПА, тобто виданим відповідно до Конституції України. Це найважливіша вимога статуту – факт існування механізму імплементації його положень та норм, а також положень та норм законодавства України. На відміну від Конституції України, сфера дії статуту визначається територією конкретної територіальної громади.

Схоже, що не є необґрунтованим детально розглянути цю особливість статуту – установчий характер. Статути відіграють роль правовстановлюючої дії і пов'язані з реалізацією населенням територіальної громади місцевого самоврядування. Однак саме цей характер є спірним. По суті, цей НПА є основою системи правових актів місцевого значення та визначає основні питання власного регулювання територіальної громади. Той факт, що структура ОМС територіальної громади закріплена та встановлена у статуті, свідчить на користь його установчого характеру.

Але водночас статут не створює територіальну громаду як суб'єкта права. Створення та ліквідація територіальних громад належать виключній владі держави.

Водночас, як НПА, муніципальні статуті мають загальні характеристики, властиві усім правовим актам, а саме - статуті:

- письмові документи, засновані на юридичних та технічних правилах, з використанням нормативної мови, конкретних правових конструкцій та обов'язкових реквізитів;

- прийнято відповідно до законодавства України, тобто є підзаконним НПА;

- НПА, що регулюють суспільні відносини та визначають принципи, умови та повноваження місцевої автономії на території муніципалітетів;

- на території відповідних територіальних громад його мають виконувати всі суб'єкти, які проживають та працюють на відповідній адміністративній території.

Підводячи підсумок, ми можемо визначити важливі особливості, які є характерними лише для статутів територіальних громад. Хоча статуті

територіальних громад в Україні різноманітні, усі вони мають спільні риси. Юридичною властивістю статуту є його правова природа, що визначає місце статуту в системі права та відрізняє його від інших НПА. Вона включає наступне:

- перш за все, наявність статуту є найважливішою нормативною умовою для створення та функціонування територіальної громади;

- по-друге, статут є основним нормативно-правовим актом місцевого самоврядування, який пов'язаний з іншими актами, рішеннями та діями місцевої влади та її органів;

- по -третє, статут має найвищу юридичну силу відносно до інших НПА органів місцевого самоврядування та посадових осіб місцевого самоврядування;

- четверте, статuti мають обов'язкові положення, які визначені Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», які складають основу територіальної громади, її організацію та діяльність;

- по-п'яте, статут приймається представницьким органом місцевого самоврядування, або безпосередньо мешканцями територіальної громади, виражаючи їх волю;

- по -шосте, згідно з українським законодавством, процедури прийняття, реєстрації, зміни та доповнення статуту відрізняються від подібних процедур, встановлених для інших правових актів.

4.2. Особливості розробки та прийняття статутів територіальних громад

В свою чергу, належна робота з розробки, публічного обговорення, прийняття та впровадження Статуту територіальної громади повинна базуватись на положеннях Закону України «Про місцеве самоврядування України» та підставі рішення представницького органу територіальної громади.

Організаційно -правова природа статуту територіальної громади відрізняється від інших нормативно -правових актів, а її характеристикою є відмінна процедура формулювання та прийняття статутів територіальних

громад. Якісно проведений процес розробки статуту безпосередньо впливає на його ефективне правозастосування, тим самим впливаючи на ефективність муніципальної правової системи.

Юристи зазвичай виділяють три відносно незалежні стадії (етапи) процесу статутної нормотворчості: перший етап-розробка проєктів статутів; другий-прийняття статутів; і третій-набуття чинності статутів.

Перші два етапи: розробка та прийняття статуту є початковими етапами процесу його «народження» як цільного НПА. У свою чергу, ці етапи поділяються на кілька підетапів.

Підетап формулювання проєкту статуту територіальної громади зазвичай включає законодавчі ініціативи, розгляд внесених питань, пропозицій та попереднє обговорення проєкту статуту. Цей підетап є початковим етапом процесу «підготовки» статуту територіальної громади. Характеристики цього підетапу притаманні лише статуту, які відрізняють його від розробки інших проєктів НПА місцевого самоврядування.

Нинішня система місцевого самоврядування не визначає суб'єкта, який має право подати проєкт статуту територіальної громади на розгляд місцевої ради. У нинішній практиці місцевого самоврядування суб'єктами, які мають право подати проєкт статуту територіальної громади, є:

- 1) окремі жителі або групи жителів територіальних громад, які мають право голосу;
- 2) громадські та політичні групи громадян, зареєстровані на певній території;
- 3) депутати відповідної ради;
- 4) голова відповідної ради.

З огляду на чинне законодавство незалежність територіальних громад, проявляється у їх праві самостійно розробляти власні статuti, і суб'єктом цієї процедури не може бути орган державної влади.

Законодавець не передбачив порядку підготовки статуту територіальної громади. Проєкти місцевих НПА можуть бути подані депутатами, головою

іншими виборчими ОМС та іншими суб'єктами правотворчої ініціативи, згідно зі статутами територіальної громади.

Вітчизняні вчені зауважили, що питання суб'єкту статутної нормотворчості також виключено із законодавства, тому постає необхідність у окресленні цих суб'єктів. О. В. Батанов вважає, що це право може бути надано мешканцям-членам територіальних громад, які мають право голосу; громадським та політичним об'єднанням громадян, зареєстрованим на цих територіях; самоорганізованим інститутам населення; ОМС та головам відповідних громад.

Щодо місцевих правотворчих ініціатив громадян, та згідно зі статтею 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеві ініціативи можуть ініціювати представники територіальної громади, як правило, громадяни у порядку, встановленому законами та статутами громад. Порядок подання на розгляд ради місцевої ініціативи визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

А. Ф. Ткачук підкреслив, що стаття 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», задекларувала право територіальної громади на здійснення місцевого самоврядування через виборні органи та безпосередньо. Важливість цього полягає в тому, що надається мешканцям відповідної громади право ініціювати обговорення у місцевій раді з будь-яких питань, що належать до компетенції ради.

Підготовка проєкту статуту територіальної громади є юридично складним і тривалим процесом. На початковому етапі аналітична, змістовна та порівняльна робота врешті-решт призведе до розробки статуту як цільного юридичного документа.

В свою чергу, якщо всі аспекти явища, які регламентуються, ретельно вивчаються, аналізується необхідна інформація, обирається найкращий варіант і розраховуються можливі наслідки, то стадія розробки проєкту статуту буде успішною. Водночас юристи, економісти та соціологи повинні вивчати закони різноманіття варіантів статутів, які були вже прийняті та набули чинності у

системі місцевого самоврядування. І нарешті, у проєкті статуту має бути чітко визначено повний перелік об'єктів регулювання та всі питання місцевих відносин.

Зокрема необхідно дотримуватися певних правил при розробці проєкту статуту територіальної громади, а саме здійснити роботу щодо:

- 1) визначення характеристики предмету та мети майбутнього статуту;
- 2) аналізу існуючих НПА місцевого самоврядування;
- 3) огляду існуючої статутної практики;
- 4) визначення основних положень та норм майбутнього статуту;
- 5) передбачити наслідки застосування проєктних норм;
- 6) вивчення зразкової структури Типового статуту територіальної громади.

Етап розробки статуту територіальної громади як цільного документу передбачає.

1. Визначення передумов для прийняття статуту: влада та громада повинні розуміти необхідність спільного вирішення конкретних питань та обов'язків щодо розвитку громад.

2. Розроблення концепції-плану майбутнього статуту відповідними фахівцями.

3. Рішення відповідного представницького ОМС щодо розробки проєкту статуту.

4. До роботи над проєктом статуту обов'язково має бути залучена громадськість.

5. Публікація матеріалів проєкту статуту для загального обговорення з метою врахування думки експертів та громадськості щодо узгодження всіх питань.

6. Обговорення із засобами масової інформації територіальної громади щодо збору конкретних письмових пропозицій та зауважень щодо змісту проєкту статуту.

7. Розроблення попередньої погодженого плану проєкту статуту територіальної.

8. Здійснення публічних роз'яснень та дискусії щодо проєкту статуту безпосередньо з мешканцями громади.

9. Представницький органом місцевого самоврядування затверджує остаточний план-проєкт статуту.

Вирішуючи завдання легітимізації проєкту статуту, експерти робочої групи повинні пам'ятати, що статuti є підзаконними НПА за своєю природою і містять правові норми. Норми, що містяться в статутах, здебільшого є специфічними, оскільки мають на меті регулювати відносини на певній території. На цій підставі можна з'ясувати зміст правових норм, що містяться в статуті: за яких умов норми повинні діяти; правила поведінки учасників правовідносин; обов'язкові заходи щодо дотримання норм.

Зміст правових норм має визначатися цілями статуту, які формуються, та положеннях інших нормативно-правових актів. У тексті статуту територіальної громади положення слід перелічити у вигляді нормативно-правових формул (приписів), що мають завершену думку. Під час підготовки проєкту статуту має бути забезпечена логічна послідовність правових норм та перехід від загальних положень до конкретних положень. У свою чергу, загальні положення визначають мету статуту територіальної громади та коло відносин, якими він керує. Необхідно прагнути до ясності та чіткості нормативно-правових приписів. Зміст їх має бути відомий і зрозумілий представникам органів місцевого самоврядування та самим мешканцям громади, які слід використовувати на практиці. В якості обов'язкової частини статуту слід передбачити спеціальні правові механізми для забезпечення його відповідності (заходи заохочення, заходи контролю, процедури врегулювання спорів), і засоби захисту встановлених прав громадян та інших осіб

Зміст статуту територіальної громади має ґрунтуватися на зборі та резюмуванні думок та пропозицій, отриманих під час громадського обговорення,

розгляді проєкту статуту на засіданні робочої групи та фаховій експертизі відповідних наукових установ.

Лише після доопрацювання проєкту статуту з урахуванням поправок, прийнятих міською радою, можна приступати до наступного етапу - внесення проєкту Статуту на розгляд відповідній раді та процедура його прийняття.

Щодо встановлених процедур прийняття статуту територіальної громади, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначається лише один суб'єкт прийняття статуту-представницький орган місцевого самоврядування. Що стосується безпосереднього прийняття статуту мешканцями територіальної громади, то в Законі не передбачено такої можливості.

Ця норма суперечить демократичним принципам. У разі, коли пріоритет належить тим законам та НПА, прийнятим народом, пряме волевиявлення громадян є найбільш демократичним джерелом законодавства. У цьому випадку сама територіальна громада та її населення фактично відриваються від процесу нормотворення статуту територіальної громади.

Місцеві ініціативи, громадські слухання та збори громадян, мають бути включені до статуту територіальної громади. Наприклад, "Процедури щодо прийняття та імплементації статутів місцевих громад для розвитку місцевих ініціатив членами громади".

Місцева ініціатива, громадські слухання, збори за місцем проживання громадян мають бути закріплені в змісті статуту територіальної громади. Було б доцільно визначити та прописати в окремій статті процедуру безпосереднього волевиявлення населення, наприклад, «Процедури прийняття та впровадження статутів місцевих громад для розвитку місцевих ініціатив членами громади».

Існуюча практика прийняття статутів територіальної громади показує, що їх більшість приймається кваліфікованою більшістю депутатів представницького органу місцевого самоврядування. Цей спосіб є найпоширенішим у сучасній статутній практиці. Статут територіальної громади приймається відповідною радою голосами не менше 2/3 від загальної кількості

депутатів. Кількість депутатів відповідної ради визначається відповідно до вимог чинного законодавства та закріплюється в регламенті ради.

Оскільки чинне законодавство не встановлює альтернативи для безпосереднього прийняття статуту мешканцями територіальної громади, тоді зазвичай використовують форму прямого волевиявлення мешканців-місцевий референдум. Якщо місцеві жителі добровільно виступають з ініціативою щодо прийняття статуту територіальної громади на референдумі, їм слід надати це право.

Тому, на наш погляд, для прийняття статуту територіальної громади потрібна найширша участь громадськості, що має передбачати безпосереднє прийняття жителями територіальної громади статутів на місцевих референдумах.

У чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» вперше в законодавчій практиці нашої країни передбачається регулювання окремих суспільних відносин, що впливають із процесу місцевої автономії, не лише законами, а й статутами відповідних територіальних громад. Цей Закон містить багато статей, які чітко визначають, що питання мають регулюватися не лише законом, а й статутами територіальної громади. По-перше, передбачено порядок формування та організацію діяльності відповідних рад (стаття 10, частина 4), проведення зборів громадян за місцем їх проживання (стаття 8, частина 3) подання місцевих ініціатив до ради (стаття 9, частина 2) та організація слухань (стаття 13, частина 5) тощо.

Предметом статуту територіальної громади також може бути питання, яке відповідно до Закону може вирішувати місцева громада або рада, а саме: організації місцевого самоврядування на рівні міського району (стаття 5, частина 2), стаття 6, Частина 5 та 16 Стаття 4, Стаття 41, Прикінцеві та перехідні положення, пункт 2); сільський голова сам виконує обов'язки виконавчого органу сільської ради (стаття 11, частина 3); наділяє органів самоорганізації населення частиною повноважень відповідної ради, з наданням необхідних матеріально-технічних та інших ресурсів, для виконання цих повноважень

(частина VIII, стаття 16); передача певних повноважень іншим органам щодо управління комунальною власністю, що належить відповідній територіальній громаді, визначення обмежень цих повноважень та умови їх здійснення (стаття 26, пункт 31) тощо.

Кожна територіальна громада має власні характеристики, які можуть бути предметом її статуту. Ці характеристики в основному обумовлені кількісними та якісними характеристиками громади, характером територіальної, матеріальної, фінансової бази відповідної територіальної громади та іншими факторами.

З огляду на вищезазначені положення, типовий статут територіальної громади може включати такі основні розділи:

Загальні положення; II. Територія; III. Матеріально-фінансова база; IV. Органи та посадові особи місцевого самоврядування. V. Органи самоорганізації населення; VI. Форми безпосереднього здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою та її членами; VII. Прикінцеві та заключні положення.

У першому розділі «Загальні положення» можна зазначити, що цей статут визначає правову основу, форму та процедуру відповідно до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законів. Описати історико-географічну, етнічно-культуру, соціально-економічну та інші особливості відповідної адміністративно-територіальної одиниці (села, селища, міста). У цьому ж розділі коротко описується відповідна територіальна громада, зокрема, чи складається вона лише з громадян України, які постійно проживають у селах, селищах, містах чи жителів кількох населених пунктів, добровільно об'єднаних в одну територіальну громаду.

У статуті міста з районуванням спеціально підкреслюється, що до складу територіальної громади міста входять територіальні громади всіх районів міста, які, як основні суб'єкти права власності, можуть формувати відповідні органи місцевого самоврядування або приймати рішення про надання міській раді повноваження розпоряджатися своїм майном та фінансовими ресурсами.

Другий розділ статуту «Територія» має докладно описувати відповідну адміністративно-територіальну одиницю. Якщо це окреме село, селище чи місто,

визначається його сучасна та історична назва, рік створення, зонування, мікрорайони, точно описуються відповідна територія громади та прилеглі землі під її юрисдикцією. Якщо це сільська/селищна територіальна громада, наводяться відповідні дані про її населені пункти, з зазначенням її адміністративного центру.

Третій розділ «Матеріально-фінансова база» визначає об'єкти спільної власності територіальної громади: землю та інші природні ресурси; підприємства, організації, установи; житлові та нежитлові приміщення; частка об'єктів суспільної власності, створених або об'єднаних на основі бізнес - структури; частка капіталу бізнес -структури; доходи місцевого бюджету. По - друге, визначаються характеристики правової системи щодо окремих об'єктів суспільної власності, особливо перелік об'єктів, які мають особливе значення для задоволення колективних потреб конкретних територіальних громад та не можуть бути передані без рішення самої територіальної громади .

Четвертий розділ «Органи та посадові особи місцевого самоврядування» визначає характеристики системи ОМС, які обумовлюються особливостями цієї територіальної громади щодо кількісного та якісного складу ради, системи її постійних комісій; кількісного та якісного складу виконкому, кількісний та якісний склад структурних підрозділів та інших виконавчих органів ради; визначається статус сільського/селищного/міського голови та ін. У цьому розділі належним чином систематизуються та кодифікуються НПА, які місцеві ради мають право приймати відповідно до Закону: регламент, положення про постійні комісії, департаменти, управління, відділи та інші виконавчі органи ради тощо.

Природно, що статут громади міста, поділеного на райони, повинен визначати місцеву автономію чи систему адміністративного управління на районному рівні, а також перелік та характер повноважень, які здійснюються районними у місті радами та її виконавчі комітети.

П'ятий розділ «Органи самоорганізації населення» визначає систему та характер цих органів (комітетів, рад тощо). Визначається характер повноважень,

делегованих їм, перелік об'єктів комунальної власності, переданих в їх управління, та обсяг коштів переданих їм з місцевого бюджету.

Шостий розділ «Форми безпосереднього здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою та її членами» визначає систему такої форми, обумовленої особливостями відповідної територіальної громади (консультації, збори громадян за місцем проживання, місцева ініціатива, громадські слухання та інші дозволені форми).

Що стосується особливостей проведення консультаційних опитувань та громадських слухань, статuti можуть визначати перелік питань, які повинні бути предметом цих форм. Отже, предметом консультаційного опитування або публічних слухань може бути:

- проєкт плану соціально-економічного та культурного розвитку територіальної громади;
- проєкт місцевого бюджету;
- місцеві податки та збори;
- передача об'єктів суспільної власності, які є важливими для задоволення потреб місцевих громад, та об'єктів комунальної власності місцевих громад, якими керують районні та обласні ради комітети, та передача їх у заставу;
- місцевий план приватизації комунальної власності, що визначає процедури та умови приватизації;
- список комунальної власності, на яку не розповсюджується приватизація;
- встановлення процедури використання коштів та майна, що перебувають у спільній власності місцевих громад;
- питання адміністративно-територіального устрою;
- дозвіл на спільне використання важливих місцевих природних ресурсів;
- дозвіл на розміщення на території громади нових об'єктів;
- місцевий містобудівний план, загальний план будівництва відповідного житлового масиву;
- правила з питань благоустрою території територіальної громади;

- засновувати спеціальні економічні зони та інші райони, змінювати статус цих територій, подавати пропозиції відповідним відомствам з цих питань та затверджувати створення таких територій ;

- визначати обсяг і межі повноважень районних у містах рад;

- розподіл повноважень між виконавчими комітетами, департаментами, відділами, управліннями ради та іншими органами виконавчої влади та головами відповідних рад;

- дострокове припинення повноважень голови, органів самоорганізації населення;

- затверджувати символіку у відповідній територіальній громаді;

- прийняття статуту територіальної громади.

В останньому розділі «Прикінцеві та заключні положення» можна передбачити інші питання, які не були розглянуті у попередніх розділах: символ конкретної територіальної громади; членство відповідної ради в асоціаціях місцевого самоврядування чи інших добровільних об'єднаннях, із зазначенням щорічного перерахування суми внесків до цих об'єднань; характер повноважень, наданих районним та обласним радам селами, селищами та міськими радами та на яких умовах; інші питання.

Відповідно до статті 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», статут територіальної громади має бути зареєстрований в Міністерстві юстиції України. Відповідно до пункту 48 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» питання про затвердження статуту територіальної громади може бути вирішено лише на пленарному засіданні відповідної ради.

Реєстрація статутів територіальних громад здійснюється відповідними головними територіальними управліннями юстиції за заявою встановленого зразка. Приймання та видача документів здійснюється через ЦНАП.

Для державної реєстрації статуту разом із заявою до відповідного органу юстиції слід подати:

а) статут відповідної територіальної громади у двох примірниках;

б) рішення представницького органу місцевого самоврядування про затвердження статуту;

в) протокол пленарного засідання представницького органу місцевого самоврядування, яким було прийнято рішення про державну реєстрацію статуту;

Реєстраційний орган розглядає заяву про реєстрацію статуту протягом одного місяця. За результатами розгляду заяви приймається рішення про реєстрацію статуту чи відмову в реєстрації. Після прийняття рішення про реєстрацію статуту видається свідоцтво про державну реєстрацію статуту територіальної громади. Інформація про державну статутну реєстрацію подається до відповідного національного статистичного агентства протягом десяти днів.

Причиною відмови у реєстрації статуту може бути його невідповідність Конституції України та законам України. Орган, який зареєстрував статут, не пізніше наступного робочого дня після прийняття рішення про відмову в реєстрації статуту надішле таке рішення до ЦНАП, відповідального за донесення такого рішення заявнику. Рішення про відмову в реєстрації статуту може бути оскаржене в суді.

В свою чергу, голова відповідної територіальної громади про внесення змін до статуту протягом п'яти днів повідомляють орган, який зареєстрував статут. Реєстрація змін до статуту здійснюється у порядку, встановленому для реєстрації статуту.

Скасування реєстрації статуту здійснюється реєстраційним органом: а) якщо відповідний голова територіальної громади подає письмову заяву за наявності відповідного рішення місцевої ради; б) на підставі судового рішення.

Спосіб скасування реєстрації статуту - це виключення його з реєстру та повідомлення про це представницького органу місцевого самоврядування та відповідного державного статистичного органу протягом десяти днів.

Якщо державне свідоцтво про реєстрацію статуту територіальної громади втрачено, дублікат свідоцтва може бути виданий органом реєстрації статутів, для цього: а) подається заява про видачу дублікату свідоцтва за підписом голови

територіальної громади; б) подається рішення представницького органу місцевого самоврядування з цього питання; в) необхідно надати інформацію, яка підтверджує наявність повідомлення про втрату свідоцтва у засобах масової інформації; г) подаються документи, що підтверджують оплату за видачу дублікату свідоцтва.

4.3. Рекомендації щодо вдосконалення напрямів статутної нормотворчості місцевого самоврядування в Україні.

Створення статуту - це насамперед справа самої територіальної громади. Якщо жителі сіл, селищ, міст та їх ОМС не розуміють необхідності цього кроку, запровадити цей статут неможливо. Тому з метою вдосконалення локального статутного нормотворення пропонуються засоби удосконалення статутного нормотворчого процесу щодо розробки цих НПА, що має характер рекомендацій та пропозицій:

1. Необхідно внести норму до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», за якої на місцеві ради покладається відповідальність за прийняття статутів територіальних громад.

2. Зразковий (стандартний, орієнтовний) статут територіальної громади можна представити як додаток до підзаконного Кабінету Міністрів України як рекомендаційно-методичний документ. Типові статuti також можуть бути прийняті для територіальних громад безпосередньо кожному типі поселень.

3. При нормопроєктуванні місцевих громад доцільно сформулювати чіткі, зрозумілі та ефективні положення щодо прямої участі мешканців місцевої громади в місцевій автономії, необхідно закріпити інноваційні форми участі громадян у місцевій автономії. Водночас необхідно детально, чітко і зрозуміло, з урахуванням місцевих особливостей територіальної громади, уточнити таку форму прямої участі громадян. Закріплення форми прямої муніципальної демократії та участь представників громади у здійсненні місцевої автономії допоможе жителям громади брати участь у управлінні місцевими справами та формуванні муніципальних НПА.

Для цього необхідно вжити деяких суттєвих (структурних) та організаційних заходів:

- обґрунтувати структуру статуту та забезпечити її відповідність вимогам нормопроектної техніки, забезпечити його продуманий та стислий текст;
- за необхідності перенести до додатків статуту велику за обсягом довідкову інформацію;
- виконати мовний та юридичний огляд проєкту статуту;
- умотивувати «технічні» норми статуту (по -перше, це кількісна кваліфікація для виконання тієї чи іншої процедури);
- надавати детальні коментарі до статуту (наприклад, наукові та практичні коментарі до цього НПА);
- завдяки обов'язковій публікації на офіційному веб -сайті та у засобах масової інформації відповідних міських, селищних чи сільських рад надати можливість зрозуміти проєкт тексту статуту місцевим громадам з метою внесення відповідних пропозицій;
- покращити обізнаність громадськості про текст проєкту статуту за допомогою ефективних та продуманих комунікаційних заходів, з метою розкриття його сутності;
- створити прецедент для успішної участі членів територіальної громади у вирішенні місцевих проблем, що стане прикладом фактичного застосування норм закону, стишить рівень скептичного ставлення окремих груп мешканців територіальної громади до статуту як офіційного НПА, який (на їх думку) не матиме практичного значення для життєдіяльності громади;
- залучити до участі у робочих групах провідних юристів та науковців, які мають практичний досвід у питаннях місцевого самоврядування.

Необхідно чітко визначити процедуру державної реєстрації статутів шляхом внесення відповідних доповнень до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме: перелік документів, необхідних для подання відповідних документів до реєстраційних органів; безкоштовне впровадження процедури реєстрації статуту; перегляд документів, рішень та відповідей; термін

подання скарги; комплекс заходів, включаючи процедури розгляду та форми відповідей.

4. Необхідно надати популярні та науково -практичні коментарі до статутів, таких самих коментарів як і до законів. Адже статут місцевої громади є складним юридичним документом, що ґрунтується на всіх юридичних та технічних правилах, тому правознавці, які займаються формулюванням муніципальних нормативних актів, повинні робити детальні наукові та практичні коментарі до статуту місцевої громади. Наявність тексту статут територіальних громад та тлумачення їх норм у науково-практичних коментарях полегшать громадянам розуміння значення муніципальних статутів, їхніх прав та обов'язків як членів місцевої громади, права та процедури прийняття статутів.

З цієї причини до процесу прийняття муніципальних статутів рекомендується залучати висококваліфікованих фахівців, переважно експертів у галузях муніципального права, державного управління та місцевої автономії.

Норми статуту повинні мати наукове обґрунтування та бездоганний виписаний текст. Це стосується, зокрема, юридичної перевірки документів, яку повинні проводити висококваліфіковані експерти з метою дотримання чинного законодавства та нормативних актів.

5. Тему предмет регулювання статуту територіальної громади необхідно уточнити у законодавстві. Існує два варіанти вирішення цієї проблеми: а) зберегти поточну регуляторну тему цього НПА територіальної громади. Цей вибір передбачає зобов'язання територіальних громад приймати власні статути як НПА із найвищою юридичною силою серед тих НПА, які вони мають право приймати; б) перерозподілити сферу нагляду між законодавством України та нормативно -правовими актами територіальної громади, особливо у розділах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ін.

У цьому випадку, враховуючи деякі негативні тенденції розвитку місцевої демократії, основний принцип такого перерозподілу слід сформулювати так: сфера законодавства повинна включати організацію місцевих прямих демократичних процедур.

Враховуючи цей принцип предмету правового регулювання його слід розподілити таким чином:

Предмет регулювання національного законодавства:

- виборча система місцевих рад та сіл, селищ, міських голів (відповідно до статті 92, п. 1, п. 20 Конституції України), назва виконавчого органу місцевої ради та загальний спосіб її складу;

- види, причини, механізми, максимальна кількість ініціативної групи (залежно від населення громади), організаційні процедури та методи реалізації результатів місцевих референдумів;

- процедурний момент публічних слухань (процедура скликання) відокремивши цих ініціаторів з предмету регулювання статутів місцевих громади.

Відносно предмету регулювання статутів територіальних громад:

- встановити символіку територіальних громад;

- ціннісні аспекти співіснування мешканців територіальних громад;

- встановити ієрархічну структуру НПА, які видають органи місцевого самоврядування територіальних громад;

- визначити процедуру прийняття, внесення змін та скасування статутів територіальних громад;

- організовувати діяльність відповідної ради та їх виконавчих органів з питань, яка наразі регулюються регламентом місцевої ради.

Ці питання включають: перелік робочих установ та посадових осіб, процедури їх складу (призначення), технічне завдання та розподіл повноважень між її органами; утворення допоміжних підрозділів, які складають територіальну структуру територіальної громади.

Зокрема, краще передати повноваження щодо визначення міських районів самим місцевим громадам та записати лише загальні вимоги щодо їх формування у закон. Винятками можуть бути лише територіальні громади зі спеціальним статусом-Київ (столиця України) та Севастополь; поділ останніх визначається законом про їх статус; - повноваження допоміжних територіальних одиниць, їх

склад та статус; - порядок організації зборів громадян у допоміжних підрозділах; - встановлення кількості суб'єктів місцевих ініціатив та ініціатив місцевого референдуму відповідно до обмежень, передбачених законом; - перелік важливих місцевих свят тощо.

6. На наш погляд, засобом вдосконалення статутної нормотворчості є те, що статут має бути прийнятий на місцевому референдумі, оскільки він є справді демократичним механізмом для процесу прийняття НПА територіальної громади. Пряме волевиявлення громадян є найдемократичнішим джерелом законодавства. Крім того, це надасть статуту більшої ваги «в очах громади» та важливості щодо документів місцевої влади, як акту співпраці між ОМС та всією громадою.

Цю позицію підтримує і сама громада, яка прагне приділити більше уваги нормативним актам та проводити місцеві референдуми, щоб переконатися у законності нормативних актів у конфліктних ситуаціях. У цьому випадку автори «Посібника з розвитку громади» запропонували компромісне рішення-серію публічних обговорень щодо проєктів статутів і, нарешті, громадські слухання, а місцева рада приймає регламент більшістю у дві третини голосів щодо внесення зміни та доповнення до статуту. Запропонований варіант передбачає участь жителів громади у формуванні статуту, оскільки місцеві ради механічно приймають статuti територіальних громад.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не передбачає обов'язкового обговорення проєкту статуту. Однак ця процедура ще раз підкреслить незалежність місцевої автономії як справжньої форми демократії.

Основне завдання процесу обговорення проєкту статуту - дати місцевим жителям зрозуміти прямі можливості управління місцевими справами.

Процес громадського обговорення проєкту статуту територіальної громади зазвичай повинен обмежуватися терміном, встановленим представницьким органом місцевого самоврядування. Різні територіальні громади можуть мати різні терміни. Це право кожної територіальної громади здійснювати місцеве самоврядування на своїй території.

7. У процесі прийняття муніципальних статутів слід детальніше розглянути (нормативно визначити) адміністративні межі та етнічний склад населення територіальної громади; визначити внутрішню структуру територіальної громади. По -перше, територіальна межа діяльності територіальної громади щодо здійснення місцевого самоврядування має бути визначена відповідно до закону. Статути територіальної громади повинні чітко посилалися на офіційно закріплені адміністративні межі територіальної громади, тим самим вирішувати проблему децентралізації в системі місцевого самоврядування.

Це особливо важливо для «об'єднаних територіальних громад», оскільки вони мають складну внутрішню структуру і потребують визначення статусу їх складових. Оскільки саме статут сприятиме формуванню самодостатніх територіальних громад - спільнот мешканців, об'єднаних необхідністю вирішення спільних проблем. Це питання сьогодні є надзвичайно важливим, і його вирішення значною мірою визначить перспективи формування та розвитку місцевого самоврядування України, тобто перехід від декларації до фактичного запровадження демократичної системи децентралізованої місцевої влади.

8. Наявність статутів вирішить ряд важливих питань щодо формування та діяльності органів місцевого самоврядування та інші елементи системи місцевого самоврядування. Ці питання особливо стосуються: стану суспільної власності, бюджету та взаємозв'язок між бюджетами (регіонального значення), самоорганізованими організаціями та діяльністю населення, громадяни безпосередньо беруть участь у реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування у різних формах, стосунки між органами місцевого самоврядування та посадовими особами та відповідними місцевими органами влади та їх посадовими особами, організаційна форма взаємодії громад у різних регіонах, що реалізують співробітництво у спільних проєктах, соціальний та правовий захист муніципальних службовців тощо.

9. З метою розгляду історії, національної культури, соціально-економічних та інших характеристик місцевої автономії ОМС може прийняти на їх основі

статут територіальної громади сіл, селищ чи міст. У межах Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» міститься багато положень, які чітко визначають, що те чи інше питання має регулюватися не лише законом, а й статутами територіальної громади. Це, зокрема, стосується процедур створення та організації діяльності ради (стаття 10, частина 4), проведення зборів громадян за місцем їх проживання (стаття 8, частина 3) та процедури подання місцевих ініціатив (Стаття 9, Частина 2) Частина), організації громадських слухань (Стаття 13, Частина 4) тощо.

Узагальнюючи теоретичний підхід та аналізуючи деякі розроблені статuti, можна зробити висновок, що статuti територіальної громади мають відповідати таким стандартам: реальність (дотримання закону та вирішення існуючих протиріч); політичний нейтралітет (забезпечення умов для реалізації стійкої та послідовної місцевої політики); системний підхід (відповідно до структури); креативність (поєднання «жорсткості» управління та «гнучкості» управління).

Перш ніж формулювати проєкт статуту, слід сформулювати концепцію цього документа, включаючи: початкові пункти; визначення статуту та його мети; визначення регуляторного органу та його взаємозв'язку з іншою регуляторною діяльністю; вимоги щодо розробки; попередня (робоча) структура статуту, поділена на глави та пункти; перелік додатків до основного тексту.

Тому статут повинен відповідати багатьом особливим вимогам, найважливіші з яких: мати характеристики функціонального документу, який не підпорядковується особистим секторам, політичним, корпоративним чи релігійним інтересам; мати системну характеристику, тобто таким який враховує всі аспекти суспільного життя; виступати як інструмент організації та здійснення місцевого самоврядування на основі принципів автономії та ефективного контролю з боку суспільства; відображати особливості громади, її економічні, соціальні, культурні, історичні та політичні аспекти; забезпечувати ефективне сучасне муніципальне управління на основі управлінських механізмів і методів; чітко визначити правовий статус, функції та повноваження первинних громадських утворень, які розвиваються та діють у спільноті або можуть

розвиватися в майбутньому; розширити права членів спільноти керувати їх розвитком; координувати приватне, громадські та національні інтереси та стимулюють місцеві ініціативи та економічну діяльність; створює сприятливі умови для ведення господарчої діяльності на основі раціонального використання місцевих земельних та інших ресурсів місцевого розвитку; створювати сприятливі умови для діяльності що включає механізм самовдосконалення, заснований на діалозі між міською владою та громадою.

Статут територіальної громади має сприяти підвищенню ефективності роботи ОМС та взаємодії між людьми та владою. Він відіграє роль Хартії місцевої автономії в громаді та гарантує наступність влади. Статут відображає культурні, географічні, соціально-економічні та інші особливості громади, допомагає знайти місцеву ідентичність і в кінцевому підсумку визначає конкурентоспроможність громади. Наявність статуту територіальної громади свідчить про те, що робота органів місцевого самоврядування відповідних територіальних громад є відкритою та прозорою, і які стосунки вони сформували з конкретними членами громади.

Тому прийняття статут дозволить: доступ до інструментів для розвитку та створення громад; розрізняти функції державних органів влади та місцевого самоврядування (з точки зору управління, складання бюджету та майна); захищати громади та інститути місцевого самоврядування від інших рівнів та органів влади щодо незаконного втручання у сферу повноважень ОМС; регулювати діяльність органів місцевого самоврядування (оптимізувати структуру влади місцевих громад та регулювати участь громадян у управлінні громадою); визначати для окремих громадян механізм контролю своїх членів щодо діяльності органів влади; створити ядро НПА; визначити найкращий спосіб для територіальних громад забезпечити права та умови життя громадян на своїй території; забезпечити правову базу, що базується на загальноприйнятих принципах демократія та місцева автономія; уточнити процедуру імплементації локальних НПА; врегулювати питання, які не повністю регулюються чинним законодавством.

Отже, статут територіальної громади є місцевою конституцією. Вона дозволить членам місцевої громади реалізувати право брати безпосередню участь у місцевому автономному урядуванні. Статут є засобом впровадження муніципальної технології управління, пошуку шляхів ефективного впровадження місцевих ініціатив та стає перспективною галуззю досліджень у галузі публічного управління та адміністрування.

Ключові терміни і поняття

Нормативно-правовий акт (НПА) місцевого самоврядування, територіальна громада, статут, статутна діяльність ОМС, юридичні властивості статуту, локальна статутна нормотворчість, суб'єкт локальної нормотворчої ініціативи, проєкт статуту, експертиза проєкту статуту, суб'єкт локальної статутної нормотворчості, предмет статуту, стадія (етап), державна реєстрація, рекомендації, пропозиції.

Контрольні питання

1. Надайте класифікацію нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування.
2. Яким є місце Статуту в системі нормативно-правових актів місцевого самоврядування в Україні?
3. Охарактеризуйте основні доктринальні підходи щодо визначення поняття «статут».
4. Охарактеризуйте юридичні властивості Статуту з точки зору нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування.
5. Якими є характерні ознаки (юридичні властивості) статуту територіальної громади?
6. Визначте основні етапи статутної нормотворчої. Яка робота здійснюється на кожному етапі статутної нормотворчості?
7. Яким є основні правила процесу розробки проєкту статуту територіальної громади?

8. Що Ви розумієте під локальною статутною нормотворчістю? Хто є її суб'єктом?

9. Надайте характеристику предмету статуту територіальної громади.

10. З яких головних розділів може складатись Примірний статут територіальної громади?

11. Яким є порядок державної реєстрації статуту територіальної громади?

12. Які рекомендації щодо вдосконалення напрямів статутної нормотворчості місцевого самоврядування в Україні Ви можете запропонувати.

ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ

1) Нормативно-правовий акт – це:

1. акт, що має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування, незалежно від строку його дії (постійний чи обмежений певним часом) та характеру відомостей, що в ньому містяться
2. акт, що породжує правові наслідки
3. акт, що має неперсоніфікований характер і розрахований на постійне неодноразове застосування
4. акт, що має загальнообов'язковий характер і розрахований на неодноразове застосування

2) Акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі:

1. декретів Кабінету Міністрів України
2. постанов Кабінету Міністрів України
3. розпоряджень Кабінету Міністрів України
4. постанов або розпоряджень Кабінету Міністрів України

3) Які вимоги щодо структури нормативно-правового акта?

1. преамбула, статті або пункти
2. глави, розділи, частини, преамбула, статті або пункти
3. вступ, основна частина, висновки
4. зміст, вступ, основна частина, висновки

4) З прийняттям нового нормативно-правового акта:

1. автоматично скасовується однопредметний акт, який діяв у часі раніше
2. автоматично скасовується однопредметний акт, який діяв у часі раніше, якщо інше не передбачено самим цим актом

3. однопредметний акт, який діяв у часі раніше, скасовується лише, якщо це прямо передбачено новим актом
4. зупиняється однопредметний акт, який діяв у часі раніше

5) У випадку, коли вам необхідно відтворити частину протоколу, потрібну для вирішення окремого питання, ви складаєте:

1. витяг з протоколу
2. короткий протокол
3. стислий протокол
4. список доданих документів

6) Вкажіть допустимий варіант датування документа

1. 01.02.2020
2. 1.02.20 р.
3. 01.ІІ.20
4. 2020.02.06

7) Нормотворчий процес суб'єктів публічної адміністрації —

1. це вид юридичного процесу, при якому адміністративно-процесуальними нормами регулюється діяльність виконавчих органів держави, їх посадових осіб і визначається порядок розгляду і вирішення конкретних адміністративних справ з урахуванням норм матеріального права
2. це ланка (елемент) механізму держави, що бере участь у виконанні функцій держави й наділений при цьому владними повноваженнями
3. це необхідна гарантія належного нормативно-правового регулювання місцевих відносин, які постають невід'ємною умовою прийняття оптимальних правових актів органами публічної адміністрації
4. право та спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які

належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення (в тому числі і видання підзаконних актів)

8) Стадіями створення нормативно-правових актів є такі:

1. підготування проекту нормативно-правового акта
2. розгляд проекту нормативно-правового акта та ухвалення рішення щодо нього
3. офіційне оприлюднення (промульгація) нормативно-правового акта
4. усі твердження є вірними

9) Порядок прийняття законів в Україні визначається..:

1. Єдиним державним реєстром нормативно-правових актів
2. Верховною Радою України
3. Кабінетом Міністрів України
4. Конституцією України і Регламентом Верховної Ради України

10) Суб'єктами нормотворчого процесу публічної адміністрації є...

1. парламент, уряд, президент, державні органи, органи місцевого самоврядування
2. громадяни України
3. Міністерство внутрішніх справ України
4. районні ради та адміністрації

11) Промульгація — це..

1. вибір нормативного акта відповідної норми права, яку належить застосувати до них
2. офіційне оприлюднення нормативно-правового акта
3. розгляд проекту нормативно-правового акта та ухвалення рішення щодо нього
4. це сукупність процедурних дій, які здійснюються в процесі нормотворчості та об'єднані певною проміжною метою

12) Правові акти, які видаються муніципальними органами (або їх посадовими особами), умовно можуть бути поділені на такі види:

1. унормовують відносини, за якими державна регламентація відсутня повністю
2. регулюють відносини з реалізації окремих державних повноважень, делегованих органам місцевого самоврядування
3. видаються на підставі прямих приписів законів
4. усі відповіді вірні

13) Які органи місцевого самоврядування вправі приймати нормативно-правові акти ?

1. представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування
2. сільські, селищні, міські ради
3. виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи
4. громадські організації та політичні партії

14) Державна реєстрація нормативно-правових актів проводиться протягом

1. 10 робочих днів
2. 25 робочих днів
3. 15 робочих днів
4. 5 робочих днів

15) За результатами розгляду проєкту уповноважений суб'єкт може прийняти одне із рішень:

1. всі відповіді вірні
2. ухвалити нормативно-правовий акт
3. повернути проєкт для доопрацювання, внесення до нього необхідних змін та доповнень із зазначенням зауважень і строку доопрацювання
4. відхилити проєкт нормативно-правового акта

16) Рішення міської ради з будь-якого питання після його обговорення приймається на її пленарному засіданні у такій послідовності:

1. проєкт рішення ставиться на голосування за основу; після цього ставляться на голосування, у порядку надходження, усі зміни та доповнення, що надійшли під час обговорення проєкту; проєкт рішення ставиться на голосування в цілому як рішення з урахуванням змін та доповнень, підтриманих більшістю депутатів від загального складу ради
2. після цього ставляться на голосування, у порядку надходження, усі зміни та доповнення, що надійшли під час обговорення проєкту; проєкт рішення ставиться на голосування в цілому як рішення з урахуванням змін та доповнень, підтриманих більшістю депутатів від загального складу ради; проєкт рішення ставиться на голосування за основу
3. проєкт рішення ставиться на голосування в цілому як рішення з урахуванням змін та доповнень, підтриманих більшістю депутатів від загального складу ради; після цього ставляться на голосування, у порядку надходження, усі зміни та доповнення, що надійшли під час обговорення проєкту; після цього ставляться на голосування, у порядку надходження, усі зміни та доповнення, що надійшли під час обговорення проєкту
4. правильної відповіді немає

17) Нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян або мають міжвідомчий характер, реєструються в..

1. в Верховній Раді України
2. в Єдиному державному реєстрі нормативних актів
3. в Міністерстві юстиції України
4. в Кабінеті Міністрів України

18) Який закон набрав чинності з дня прийняття — 28 червня 1996 р ?

1. Закон України «Про виконавче провадження»
2. Конституція України
3. Цивільний кодекс України
4. Кодекс адміністративного судочинства України

19) Рішення органів місцевого самоврядування набувають чинності

1. на 15 день з дня оприлюднення
2. з дня їх офіційного оприлюднення, якщо відповідною радою не встановлено пізніший термін введення цих рішень у дію
3. на 10 день з дня оприлюднення
4. на 45 день з дня оприлюднення

20) ст.41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» регулює..?

1. рішення органів місцевого самоврядування набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо відповідною радою не встановлено пізніший термін введення цих рішень у дію
2. накази міністерства, які є нормативно-правовими актами і пройшли державну реєстрацію, набувають чинності з дня офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня офіційного опублікування
3. нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій, які стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер, підлягають оприлюдненню і набувають чинності з моменту їх оприлюднення, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію
4. нормативно-правові акти з питань митної справи — через 45 днів з дня їх офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самим актом, але не раніше дня їх офіційного опублікування

21) В якій статті Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" прописано що, «Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування»?

1. ст. 57
2. ст. 58
3. ст. 59
4. ст. 60

22) Якою статтею Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" регулюється «Статут територіальної громади села, селища, міста» ?

1. ст. 18
2. ст. 19
3. ст. 20
4. ст. 29

23) Нормативно-правовий акт, що встановлює порядок, основні правила і процедури діяльності представницького органу місцевого самоврядування. Це акт, що стосується внутрішньо-організаційних аспектів роботи місцевої ради. В якій статті Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" це прописано?

1. ст.16
2. ст.18
3. ст. 26
4. ст. 28

24) В якій статті Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" регулюється «Рекомендації постійних комісій місцевих рад»?

1. ст. 47
2. ст. 27

3. ст. 17

4. ст. 57

25) За сферою дії нормативно-правові акти бувають:

1. строкові, спеціальні, обов'язкові, територіальні
2. загальні, спеціальні, територіальні
3. спеціальні, загальнообов'язкові, локальні

26) Підзаконні нормативно-правові акти залежно від сфери дії поділяються на такі види:

1. відомчі, місцеві, загальні, локальні
2. відомчі, місцеві, загальні, локальні, кодифіковані
3. загальнодержавні, внутрішні, зовнішні, органічні

27) За структурою нормативно-правові акти бувають:

1. прості, складні
2. прості, кодифіковані
3. прості, кодифіковані, звичайні

28) Існують такі види правових актів:

1. акти реалізації права, акти тлумачення закону, нормативно-правові акти, договірні акти
2. акти застосування права, нормативно-правові акти, акти тлумачення права
3. законодавчі, підзаконні, акти виконавчих органів

29) Державна реєстрація нормативно-правових актів проводиться протягом

1. 10 робочих днів
2. 25 робочих днів
3. 15 робочих днів

30) Нормативно-правові акти втрачають чинність у зв'язку

1. зі скасуванням; зі зміною державного ладу
2. зі скасуванням; зміною обстановки, для врегулювання яких був призначений; закінчення терміну, на який видавався
3. з невиконанням його приписів громадянами; закінчення терміну, на який видавався

ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ СЛОВНИК

Адміністративно-нормотворчий процес - нормотворча діяльність зі створення (зміни, призупинення, скасування) підзаконних нормативно-правових актів виконавчих органів публічної влади з метою створення правової бази для реалізації законів.

Акт місцевого самоврядування - владний припис уповноваженого суб'єкта місцевого самоврядування, який, відповідно до закону, регулює відносини в сфері місцевого самоврядування шляхом встановлення, зміни чи припинення правових норм.

Видання підзаконних нормативно-правових актів – це правотворчий напрям діяльності публічної адміністрації, що передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на виконання законів шляхом розроблення та встановлення підзаконних правил загального характеру.

Відомча нормотворчість – це діяльність органів виконавчої влади, міністерств, комітетів, відомств щодо створення вторинних підзаконних нормативно-правових актів, що видаються у межах компетенції того чи іншого органу, та містять похідні норми права, що розкривають і конкретизують первинні норми права, приймаються на їх основі та спрямовані на їх виконання.

Дія нормативно-правового акта - процес виникнення, зміни та припинення правовідносин, які передбачаються даним актом, тобто процес виникнення та здійснення певними суб'єктами певних прав і обов'язків, обмежений у часі, просторі та за колом осіб, яких він стосується.

Добровільні самоврядні органи (об'єднання) - асоціації органів місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, координаційні ради з питань місцевого самоврядування.

Документ - це результат відображення фактів, подій, явищ об'єктивної дійсності та розумової діяльності людини за допомогою письма, графіки, малюнка, фотографії, звукозапису на спеціальному матеріалі — папері,

фотоплівці, магнітній і перфострічці, диску, перфокарті, дискеті тощо.

Елементи механізму правозастосування - суб'єкт правозастосування, об'єкт, правозастосовна процедура, підстави застосування права, результат правозастосовної діяльності (правозастосовний акт).

Загальна нормотворчість - нормотворчість вищих органів державної влади.

Закони — це нормативно-правові акти вищого представницького органу державної влади або самого народу, які регулюють найважливіші суспільні відносини, виражають волю та інтереси більшості населення і мають вищу юридичну силу щодо всіх інших нормативно-правових актів.

Законопроекткування - інтелектуальна, телеологічно і технологічно вивірена, управлінсько спрямована специфічна діяльність, що здійснюється в рамках законотворчого процесу належними та компетентними суб'єктами та спрямована на розробку якісних та ефективних проєктів законодавчих актів.

Законотворчість - створення правових норм, закріплених у законах.

Застосування норма права - управлінська діяльність органів державної влади, зокрема їх посадових осіб, а також уповноважених державою суб'єктів з винесення конкретно-індивідуальних приписів, якими на одних учасників правовідносин покладаються обов'язки, а іншим – надаються права.

Інструкція — нормативно-правовий акт, який детально визначає зміст і методичні питання правового регулювання у певній сфері суспільних відносин.

Локальна нормотворчість – діяльність уповноважених суб'єктів, що є частиною механізму правового регулювання, здійснювана на делегованій чи компетенційній основі і спрямована на розробку, прийняття і встановлення норм загального характеру, що регламентують різноманітні сфери діяльності юридичної особи, а також взаємини, що складаються між її членами.

Механізм правозастосування - системне утворення, динамічну, функціональну частину правової системи, сукупність послідовно організованих юридичних засобів, які становлять його зміст і забезпечують досягнення соціально корисних цілей.

Механізм правозастосування - сукупність взаємопов'язаних і взаємообумовлених правових засобів, що використовуються державними органами, їх посадовими особами з метою забезпечення обґрунтованого, законного та справедливого у відповідності до волі законодавця застосування права.

Місцева нормотворчість - нормотворчість місцевих органів виконавчої влади.

Нормативно-правовий акт – офіційний письмовий документ, який приймається уповноваженим органом держави і встановлює, змінює, припиняє, конкретизує певну норму права.

Нормативно-правовий акт - письмовий документ компетентного органу держави (або уповноваженого нею органу місцевого самоврядування), в якому закріплено забезпечуване нею формально-обов'язкове правило поведінки загального характеру.

Нормопроектування - специфічна діяльність компетентних органів, яка полягає в процедурі виявлення та вивчення суспільних відносин, що потребують правового регулювання, розробки, обговорення та затвердження проєктів нормативно-правових актів, націлених на прийняття, зміну чи припинення дії правових приписів.

Нормотворча техніка — це система мовних та логічних прийомів, методів, спеціально-юридичних засобів та юридичних процедур нормотворчої діяльності державного апарата, спрямованої на вироблення юридичних норм у формі положень нормативно-правових актів.

Нормотворча техніка – це система правил підготовки досконалих за формою, структурою і змістом нормативних правових актів та їх проєктів.

Нормотворчість - врегульована законодавством цілеспрямована юридична діяльність суб'єктів, уповноважених приймати, змінювати чи скасовувати нормативно-правові акти, що здійснюється в межах компетенції у встановлених процедурно-процесуальних формах.

Нормотворчість – особлива діяльність держави в особі спеціально

уповноважених на це владних суб'єктів, спрямована на нормативне закріплення суспільних потреб та інтересів і забезпечення належних умов для реалізації прав і свобод громадян та їх ефективного захисту.

Ознаки нормотворчості ОМС - 1) діяльність, яка реалізується через систему органів місцевого самоврядування; 2) здійснюється в порядку і процедурі регламентованих чинним законодавством; 3) результатом її є нові чи удосконалені підзаконні нормативно-правові акти.

Підзаконні нормативно-правові акти - це нормативно-правові акти, що видаються уповноваженими на те органами на основі закону, відповідно до закону і для його виконання.

Положення - це нормативно-правовий акт, що встановлює структуру і функції будь-якого органу, або визначає порядок будь-якої діяльності.

Посилання - це вказівка на те, що звертатися за якимось елементом юридичної норми слід до відповідної структурної частини (пункту, статті, глави, розділу) даного або іншого нормативно-правового акта (актів).

Правила - нормативно-правовий акт, який конкретизує нормативні приписи загального характеру з метою регулювання поведінки суб'єктів правовідносин у певних галузях і вирішує процедурні питання.

Правова експертиза - специфічна аналітична діяльність, яка проводиться на різних етапах нормопроекування і правотворчості спеціально уповноваженими суб'єктами, основним призначенням якої є надання об'єктивної оцінки щодо відповідності проекту нормативно-правового акту діючому законодавству, компетенції правотворчого органу, формі юридичного документу, правилам юридичної техніки та вимогам структурної побудови нормативно-правового акта.

Правовий акт - це письмовий акт, виданий державним органом, установою, організацією, в якому міститься припис, обов'язковість виконання з якого забезпечує держава; висловлює владні веління та спрямований на регулювання суспільних відносин.

Правозастосування (або Застосування права) - владна діяльність компетентних органів та посадових осіб з підготовки і прийняття індивідуального юридичного рішення в юридичній справі на основі юридичних фактів і конкретних правових норм.

Правореалізаційна техніка - сукупність способів і засобів, за допомогою яких здійснюється документальне оформлення та здійснення права.

Правореалізація - це втілення норм права у діяльність суб'єктів прав шляхом дотримання заборон, використання суб'єктивних прав і виконання юридичних обов'язків.

Правотворчий процес – це система взаємозалежних процедур (стадій) при ухваленні, зміні як законів, так і підзаконних актів.

Правотворчість - це етап правотворення, який полягає у діяльності спеціально уповноважених суб'єктів зі встановлення, зміни чи скасування правових норм, що виражається у підготовці та прийнятті системи нормативно-правових актів.

Принципи нормотворчості - це основоположні засади, керівні ідеї діяльності, пов'язаної з прийняттям, скасуванням або зі зміною юридичних норм.

Проект нормативно-правового акта - складний юридичний документ, що є результатом ґрунтовної аналітичної роботи та практичної розробки цілісного акта, який має власну форму та специфічний зміст, обґрунтований експертними висновками та націлений на отримання юридичної сили з метою регулювання суспільних відносин.

Реалізація норм права – це реальне, практичне втілення в життя норм права у правомірній поведінці суб'єктів права.

Система принципів нормотворчості ОМС: загальні принципи (верховенства права, гуманізму, демократизму, законності, гласності, відповідальності) та спеціальні принципи (формально-спеціальні: динамізму та стабільності, оперативності, планування та прогнозування, системності і ієрархічності, застосування прийомів та засобів юридичної техніки,

професіоналізму; змістовно-спеціальні: наукової обґрунтованості міжнародного пріоритету, національних інтересів тощо).

Стадії (етапи) нормотворчого процесу - встановлення необхідності у прийнятті нормативно-правового акта; підготовка (розроблення) проєкту нормативно-правового; розгляд нормативно-правового акта суб'єктом нормотворчості; прийняття проєкту нормативно-правового акта; набрання нормативно-правовим актом юридичної сили; оприлюднення.

Стадія нормотворчого процесу - це відносно завершений етап нормотворчого процесу, регламентований діючими правилами таким чином, що тільки його закінчення дає можливість перейти до наступного етапу.

Статут - договір про взаємодію, партнерство та співробітництво між територіальною громадою і її органами, хартія самоуправління, що регулює й нормує взаємодію суб'єктів місцевого самоврядування і має нормативний характер.

Статут - підзаконний нормативно-правовий акт, що видається територіальною громадою, органами місцевого самоврядування.

Статут територіальної громади - нормативно-правовий акт, який видається територіальною громадою, органами місцевого самоврядування і має найвищу юридичну силу стосовно будь-яких інших актів територіальної громади.

Суб'єкти місцевого самоврядування - посадові особи місцевих рад: сільський, селищний, міський голова, голова обласної ради, секретар ради, заступник голови ради, депутат місцевої ради, керівники виконавчих органів ради; органи допоміжного значення місцевих рад: апарат голови, апарат ради, апарат виконавчого комітету; постійні та тимчасові комісії місцевих рад; депутатські фракції (групи); консультативно-дорадчі органи місцевої ради.

Суб'єкти нормотворчої діяльності – колективні та індивідуальні суб'єкти місцевого самоврядування, держави і громадянського суспільства, які беруть участь у нормотворчому процесі на різних його етапах і стадіях.

Суб'єкти нормотворчості ОМС – суб'єкти місцевого самоврядування,

наділені повноваженнями приймати нормативно-правові акти: територіальна громада, представницькі органи місцевого самоврядування (місцеві ради), виконавчі органи місцевого самоврядування (виконавчі комітети).

Суб'єкти правотворчості - народ, державні та недержавні органи та організації, які мають повноваження на формулювання правових норм та прийняття правових актів, у яких ці норми отримують свою юридичну фіксацію.

Установлення норм права підзаконного характеру в процесі діяльності публічної адміністрації – це адміністративна правотворчість, яка здійснюється у формі видання органами та посадовими особами публічної адміністрації неперсоніфікованих актів.

Форми реалізації норм права – це юридичне явище, яке має особливе значення для врегулювання суспільних відносин і забезпечення правопорядку, містить різні види прояву в залежності від критеріїв класифікації (за суб'єктом, у залежності від зовнішнього прояву, у відповідності до поділу норм права), що сприяє усвідомленню суб'єктами права його цінності та винятковості соціально-нормативного призначення.

Функції нормотворчої діяльності — це її напрямки, пов'язані зі встановленням, зміною або скасуванням юридичних норм, створенням і розвитком законодавства.

Чинність нормативно-правового акта - це юридична обов'язковість акта, його властивість мати юридичну силу, визначати появу і зміст правових актів нижчого рівня.

Юридична техніка – це система принципів, засобів, прийомів, правил, вимог щодо підготовки текстів правових та індивідуальних актів, що застосовуються при виробленні і систематизації актів.

Юридичний документ - це письмовий акт, який складається згідно з правовими вимогами та містить правову інформацію (підтвердження прав, обов'язків або підтвердження юридичних фактів, подій чи дій, що тягнуть виникнення певних прав та обов'язків). Він є письмовим актом, який встановлює, розвиває, змінює чи припиняє певні правовідносини або фіксує

юридично значущі факти й дії.

Юридичний термін – слово або словосполучення, що виражає поняття з правової сфери суспільного життя і має визначення в юридичній літературі (нормативно-правових актах, юридичних словниках, довідниках, енциклопедіях, наукових працях тощо).

ЛІТЕРАТУРА

1. Акти місцевого самоврядування та організаційний механізм їх прийняття. URL: <http://www.govforc.com/index.php?id=254>
2. Барвицький В. Методичні рекомендації з підготовки статуту територіальної громади. URL: <http://uaprom.net/file/f4834/metod.rekomend.statut.pdf>.
3. Басва Л.В. Статут як джерело муніципального права зарубіжних країн Запорізькі правові читання: Тези доповідей щорічн. Міжнародної наук.–практ. конф., м. Запоріжжя, 15–16 травня 2008 р. / За заг. ред. С.М. Тимченка і Т.О. Коломоєць. Запоріжжя: ЗНУ, 2008. С. 119–121
4. Баймуратов М.О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення. Юридична освіта і правова держава (до 150-річчя юрид. інституту ОДУ ім. І.І. Мечнікова): Збірн. наук. праць. Одеса, 1997. С. 96–101.
5. Балтаджи П. М. Юридична мова правозастосовних актів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2008. 205с.
6. Баранов І. Н. Дотримання принципів нормотворчої діяльності як невід'ємна умова ефективної роботи органів місцевого самоврядування. *Молодий вчений*. 2014. №4. С. 805-808.
7. Барвицький В. Методичні рекомендації з підготовки статуту територіальної громади. URL: <http://uaprom.net/file/f4834/metod.rekomend.statut.pdf>.
8. Барський В. Р. Процедурно-процесуальна форма діяльності представницьких органів місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр.* 2001. Вип. 11. С. 175-181.
9. Барський В.Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Одеська нац. юрид. акад. Одеса, 2006. 18 с.
10. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія. К.: Вид-во «Юридична думка», 2010. 656 с.

11. Батанов О. Питання розробки та прийняття статуту територіальної громади. *Юридичний журнал*. 2004. №3. С. 38-40.

12. Батанов О.В. Статут територіальної громади // Великий енциклопедичний юридичний словник / За редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. К.: ТОВ „Видавництво «Юридична думка», 2007. С. 849;

13. Биля І.О. Теоретичні основи використання нормотворчої техніки: дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Х., 2003. 201 с.

14. Бисага Ю. М., Рогач О. Я., Бачинська А. В. Муніципальне право України: навч. посіб. – Вид. 2-е, переробл. та доп. / Ю. М. Бисага,. Ужгород: Ліра, 2008. 440 с. (Навчально-методична серія «Бібліотека успішного юриста»)

15. Богачова О. В. Теоретико-правові засади та практика законотворення: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2013. 510 с.

16. Бровинская Н. Роль Устава в организации местного самоуправления. Статут територіальної громади: проблеми розробки, прийняття та впровадження в практику місцевого самоврядування: навч. посіб. / Громадська організація «Товариство науковців по сприянню муніципальній реформі» К.: Книга почтой, 1999. С. 86.

17. Веренкіотова О. В. Оціночні поняття в правових актах: теорія та практика реалізації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2013. 192 с.

18. Вилегжаніна М. Нормативно-правовий акт як особливий вид документа. Наукові праці Національної бібліотеки України ім. В. І. Вернадського. 2010. Вип. 27. С. 281-287. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nrnbuimviv_2010_27_33

19. Гарник Л.Л. Зупинення дії нормативно-правового акту (питання теорії та практики): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2010. 155 с.

20. Глухачов Є.Ф. Статут територіальної громади як фактор розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць*. 2002. №2(13). Ч.2. С.214—217.

21. Горбунова Л.М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційноправові питання забезпечення законності: дис. канд. юрид. наук:

12.00.07. Київ, 2005. 210 с.

22. Данилькевич М., Величко Ю. Статут територіальної громади міста – нове явище у праві України. *Право України*. 2002. № 4. С. 27–29

23. Делія Ю. В. Статути територіальних громад як джерело муніципального права. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2009. № 9. — С. 26–36.

24. Дзюбенко О. Л. Юридична техніка відомчої нормотворчості в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2009. 265 с.

25. Дзюбенко О. Юридична техніка відомчої нормотворчості в Україні: моног. / О. Дзюбенко. К.: НікаНова, 2012. 282 с.

26. Дутка Г.І. Закон у системі нормативно-правових актів України: дисертація канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2003. 208 с.

27. Дутко А.О. Юридичні конструкції та їх використання в законотворчій практиці України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2010. 229 с.

28. Железняк Н. Нормотворча діяльність як форма реалізації державної правової політики. *Право України*. 2004. № 7 С. 94 – 99. (Серія юридична).

29. Житарев Є.В. Модельні нормативні акти в правовій сфері: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2013. 206 с.

30. Зайцева І.О. Місце статуту територіальної громади у системі права. Стратегія реформування системи державного управління на засадах демократичного врядування матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, травня 2011 р. К.: НАДУ, 2011. С.167–168.

31. Задорожня Г. В. Постійні комісії представницьких органів місцевого самоврядування: автореф. дис.... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 ; Ін-т зак-ва Верховної Ради України. К., 2006. 21 с.

32. Задорожня Г. В. Специфіка нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування. *Право України*. 2007. № 6 С. 18-21.

33. Збірник тез лекцій з нормопроєктування. К.: Мінюст України. Центр правов. реформи і законопр. робіт, 2012. с. 31.

34. Зезека Н.О. Особливості правотворчої діяльності державної служби

зайнятості України. *Форум права*. 2009. № 1. С.168-173.

35. Зелінський С.В. Організаційно-правовий механізм експертизи нормативних актів в системі публічного управління: дис. ... канд. з держ. упр: 25.00.02. Одеса, 2013. 192 с.

36. Зміївська С. С. Судова практика як джерело формування та розвитку права (загальнотеоретичний аналіз): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2012. 208 с.

37. Ідесіс І. В. Статути територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Ужгород, 2016. 222 с.

38. Ісмайлов К. Ю. Акти судової влади в системі джерел права України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Маріупіль, 2012. 202 с.

39. Калиновська Т. О. Нормативно-правові акти місцевих рад як органів місцевого самоврядування в Україні: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2011. 250 с.

40. Ковальський В. С., Кузінцев І. П. Правотворчість: теоретичні та логічні засади. К.: Юрінком Інтер, 2012. 228 с.

41. Козачук М. Правові аспекти статуту територіальних громад. *Вісник Української Академії державного управління при Президентові України*. 2001. № 2 (частина II). С. 14–16

42. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

43. Косович В. Судова практика як засіб подолання недоліків нормативно-правових актів України. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2015. Вип. 62. С. 14–22. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnu_yu_2015_62_4

44. Костовська К.М. Юридична техніка актів правозастосування в діяльності органів внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2011. 204 с.

45. Кравцова Т. М. Солонар А. В. Поняття та принципи діяльності

публічної адміністрації. Форум права. 2010. № 4. С. 522-525. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2010_4_82

46. Кравченко В., Линник Н. Статут територіальної громади: проблеми розробки, прийняття, та впровадження в практику місцевого самоврядування. // Статут територіальної громади: проблеми розробки, прийняття та впровадження в практику місцевого самоврядування. Навчальний посібник. К.: Книга почтой, 1999. С.21-23.

47. Красницька А. В. Типові помилки процесуального характеру, яких припускаються у процесуальних актах судового провадження. *Держава і право: зб. наук.праць*. Вип. 43. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2009. С. 500 – 505. (Юрид. і політ. науки).

48. Кривицький Ю.В. Спеціалізовані норми права в механізмі правового регулювання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2010. 260 с.

49. Куценко І.В. Підзаконні нормативно-правові акти в системі джерел права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2013. 198 с.

50. Кушнір М.О. Статут територіальної громади в законодавчому полі держави. URL: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/november08/1.htm>.

51. Лациба М. В., Бондаренко В. В. Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення. К.: УНЦПД, 2007. 108 с.

52. Легка О. Юридична техніка законодавчих та правозастосовних актів. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 101 – 107.

53. Лепех Ю. Питання про співвідношення понять «правотворчість» та «нормотворчість». *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2016. № 855. С. 225-231. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2016_855_37

54. Мацюк А. Р., Мартиненко П. Ф., Тихонова Є. А., Заєць А. П. Правнича природа законодавчих актів і методологічні та прикладні аспекти законодавчого процесу. Вдосконалення законодавства України в сучасних умовах. Київ, 1996. С. 77-79.

55. Мойсак С.М. Акти управління в системі джерел адміністративного права України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2011. 275 с.

56. Молибога М. П. Тлумачення (інтерпретація) правових норм: наукове та практичне значення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2010. 188 с.

57. Монастирський Г. Статут територіальної громади як основа організації муніципального управління. *Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє: зб. наук. праць*. 2007. № 12. С. 204–211.

58. Національний стандарт України «Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлювання документів. ДСТУ 4163-2003», що затверджений наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики № 55 від 07.04.2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0055609-03>

59. Нечипоренко А.О. Нормотворча діяльність у правовій державі. *Публічне право*. 2012. № 4. С. 375 – 381.

60. Нормотворча діяльність: зб. норм.-прав. актів та метод. реком. / Міністерство юстиції України. К.: Вид. Дім „Ін Юре”, 2011.

61. Онищук І. І. Техніка юридичного письма в нормативно-правових актах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2012. 224 с.

62. Онищук І., Шутак І. Юридична техніка конструювання норми права. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 2. С. 39 – 44.

63. Ордина О.Н. Нормативные правовые акты местного самоуправления как источник административного права. *Современное право*. 2009. №4. С. 43-45.

64. Орзіх М.П. Місцеве самоврядування в незалежній Україні / М.П. Орзіх; за ред. М. Пухтинського // Місцеве самоврядування: 10 років здобутків. К.: Атіка, 2002. С. 61-70.

65. Орловський О. Проблеми регламентації статусу органів самоорганізації населення в проєктах статуту територіальної громади міста Одеси. *Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць*. 2001. Вип. 12. С. 258–263.

66. Папанова В.А. Статут територіальної громади: теорія та практика.

Вісник Запорізького державного університету. 2001. Вип.2. С.69—80.

67. Пашутін В.В. Правова природа розпорядчих актів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 1998. 193 с.

68. Петришина М.О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2010. 222 с.

69. Петрусь В. Про поняття та юридичну природу статуту територіальної громади. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2001. Вип. 36. С. 218–222

70. Пирожкова Ю. В. Основні принципи реалізації нормотворчих повноважень органів місцевого самоврядування в Україні: сучасний правовий аналіз. *Вісник Запорізького національного університету*. 2000. № 1. С. 245–251.

71. Погрібний І. М. Визначення та особливості структури процесуальних норм права. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2008. № 43. С. 15–19.

72. Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 27.07.1998 № 1150 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1150-98-%D0%BF>

73. Посібник з розвитку громад: Практичний порадник для небайдужих. / Кол. авт.: А. Дуда, Л. Єльчева, І. Ібрагімова та ін. К.: ЛАТ&К, 2007. 458 с.

74. Правила оформлення проєктів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації). Видання п'яте, виправлене та доповнене Теплюк М.О., Гурківська А.І., Крижанівський В.П. К., ФОП Москаленко О.М., 2018. 62 с.

75. Пригара Л. Юридична техніка: поняття, структура, ознаки. *Часопис Київського університету права*. 2004. № 2. С. 26-31.

76. Прищепа О. І. Правові акти органів виконавчої влади в системі правових актів України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків 2010. 178 с.

77. Риндюк В.І. Законодавча техніка: поняття, форми, види, реалізація в Україні: дис... канд. наук: 12.00.01, Київ, 2008. 204 с.

78. Росенко М.І. Статут територіальної громади. *Теорія та практика державного управління: зб. наукових праць*. 2007. Вип.3(18). С.329-337.

79. Росенко М.І. Статут територіальної громади. *Теорія та практика державного управління: зб. наукових праць*. 2007. Вип. 3 (18). С. 329-337.

80. Рубцов В., Заєць Р. Щодо розробки Статуту територіальної громади м. Києва як джерело досвіду засвоєння статутного права в Україні. *Медіаноліс*. 1999. №1. С. 70-73.

81. Рубцов В.П. Статут територіальної громади як джерело досвіду засвоєння статутного права. *Актуальні проблеми державного управління*. 1999. № 3(5). С. 66–71

82. Саннікова М.В. Декларація та акти декларативно-рекомендаційного характеру в системі джерел права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2013. 219 с.

83. Сидоренко О. О. Процесуальні норми права: поняття, особливості, різновиди: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2012. 204 с. Бабенко К.А. Правове регулювання публічно-владних відносин: теорія і практика: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2013. 444 с.

84. Слинько С.С. Правотворча політика як юридична категорія. *Часопис Київського університету права*. 2011. №.4. С.110 – 113.

85. Стецик Н. Правотворча технологія: розмежування від суміжних понять. // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні. Матеріали XVII регіональної науково-практичної конференції (3-4 лютого 2011 р.). Львів: Вид. юридичний факультет Львівського національного університету ім. Івана Франка. 2011. С. 36 – 37.

86. Фатхутдінов В.Г. Особливості нормотворчої діяльності органів внутрішніх справ: теоретико-правовий аналіз. *Часопис Київського університету права*. 2008. №1. С.17-26.

87. Фігель М.В. Поняття принципів правотворчості та основні підходи до їх класифікації. *Наукові записки*. 2006. Т.53. С. 66-67.

88. Форманюк В. В. Поняття та види локальних нормативно-правових

актів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2013. 200 с.

89. Форманюк В.В. Поняття локальної нормотворчості. URL: www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/App/2012_44/Forman_V_V.pdf.

90. Хворостянкіна А.В. Законодавчі дефініції у правовій теорії та практиці європейських держав (порівняльний аналіз): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2012. 200 с.

91. Хоменко В.О. Процедура прийняття нормативних актів органами місцевого самоврядування. Серія право. Випуск 34. Том 2 Науковий вісник Ужгородського національного університету, 2015. С. 144-147.

92. Чаплюк О. І. Загальні та спеціальні принципи національної правотворчості: поняття, значення та види. *Часопис Київського університету права*. 2010. №1. С.87 – 93.

93. Шаган О.В. Принципи нормотворчості органів місцевого самоврядування.

URL: http://science2016.lp.edu.ua/sites/default/files/Full_text_of_%20papers/vnulp_urn_2014_801_30.pdf

94. Ширшикова Р.М. Організаційно-правове забезпечення реалізації нормативно-правових актів центральним органом виконавчої влади України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2010. 172 с.

95. Шкабаро В.М. Локальні нормативні акти як основа діяльності територіальних громад міст. Актуальні проблеми державотворення в умовах адміністративної реформи: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (11-12 квітня 2003 р., м. Запоріжжя). Запоріжжя, 2003. С. 148–151

96. Шпак Ю.А. Методологічні підходи до визначення поняття нормотворчості органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2013. № 1. С. 145–152.

97. Юридична техніка й технології: навч.-метод. посіб. / Манько Денис Григорович; Міжнар. гуманіт. ун-т, каф. теорії та історії держави і права. Херсон: Олді-плюс, 2013. 202 с.

98. Юридична техніка: навч. посіб. / Шутак Ілля Дмитрович, Онищук Ігор Ігорович; Івано-Франків. ун-т права ім. короля Данила Галицького, Лаб. академ. дослідж. прав. регулювання та юрид. техніки. Івано-Франківськ: [б. в.], 2013. 495 с.

99. Янишина І. Поняття «правотворча помилка» та його співвідношення з іншими поняттями. Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні. Матеріали XVIII регіональної науково-практичної конференції (26-27 січня 2012 р.). Львів: Вид. юридичний факультет Львівського національного університету ім. Івана Франка. 2012. С. 57 – 58.

100. Янишина І. Правотворчі помилки: загальнотеоретичні аспекти. *Вісник Львівського університету*. Серія юридична. Випуск 58. Львів: Вид. ЛНУ ім. Івана Франка. 2013. С. 34 – 35.