

Загалом подальший розвиток представницької демократії має посилити взаємозв'язок депутатів місцевих рад з виборцями, шляхом забезпечення пріоритетів потреб та інтересів територіальної громади в діяльності представницьких органів місцевого самоврядування.

¹ *Фадеев В. И.* Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы: учеб. пособие / В. И. Фадеев, М. В. Варлен. – М.: Норма, 2008. – С. 9.

² Конституційне право України. Академічний курс: Підручник: у 2 т. – Т. 2 / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – С. 673.

³ Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 р. // ВВР. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

⁴ *Виборче право України. Навчальний посібник / За ред. В. Ф. Погорілка, М. І. Ставнійчук* – К.: Парламентське видавництво, 2003. – С. 351.

⁵ Про статус депутатів місцевих рад. Закон України від 11.07.2002 р. // ВВР. – 2002. – № 40. – Ст. 290.

⁶ *Фадеев В. И.* Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы: учеб. пособие / В. И. Фадеев, М. В. Варлен. – М.: Норма, 2008. – С. 114.

⁷ Там само. – С. 84.

⁸ Там само. – С. 125.

Резюме

Стаття присвячена дослідженню актуальних проблем теорії та практики співвідношення представницьких органів місцевого самоврядування та депутатського мандату в умовах державно-правової дійсності України.

Ключові слова: місцеве самоврядування, представницький орган, місцева рада, депутатський мандат, принципи депутатського мандату.

Резюме

В статье рассматриваются актуальные проблемы соотношения представительских органов местной власти и депутатского мандата в современных условиях государственно-правовой действительности Украины.

Ключевые слова: местное самоуправление, представительский орган, местный совет, депутатский мандат, принципы депутатского мандата.

Summary

The article regards the current problems of theory and practice correlation between representative institutions of local self-governing and deputy mandate under the conditions of state-law reality in Ukraine.

Key words: local self-government, representative institution, local council, deputy mandate, principles of deputy mandate.

Отримано 10.02.2011

Л. В. БАЄВА

Лілія Вікторівна Баєва, аспірант Класичного приватного університету, ст. викладач Запорізького національного технічного університету

ПРОБЛЕМИ РОЗРОБКИ ПРОЕКТІВ РІШЕНЬ МІСЦЕВИХ РАД: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ

Актуальність дослідження нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування зумовлено відсутністю чітких наукових підходів щодо розуміння цього питання. Органи місцевого самоврядування, реалізуючи надані їм функції та повноваження, здійснюють великий обсяг роботи. Управління відповідними галузями виробництва, здійснення керівництва у сфері муніципального управління вимагає від цих органів прийняття відповідних рішень. Такий вид їхньої діяльності є правовою формою роботи, яка є цілісним поняттям певних складових елементів.

Здійснення нормотворчої діяльності органами місцевого самоврядування передбачає відносно широкий простір для вибору певного правового рішення не лише з огляду розв'язання означених проблем, а й з метою впорядкування, спрямування та врегулювання відносин у муніципальній сфері.

Визначаючи природу місцевого самоврядування як специфічної форми публічної влади територіальної громади Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплюють принципи його правової, організаційної та фінансової самостійності.

У свою чергу, правова автономність місцевого самоврядування пов'язана як з необхідністю закріплення функцій та повноважень місцевого самоврядування законодавчим шляхом, окремо від повноважень органів виконавчої влади, так і з правом територіальної громади, органів місцевого самоврядування ухвалювати власні нормативно-правові акти – акти місцевого самоврядування (муніципальні акти). Реалізація цього права є своєрідним засобом саморегуляції територіальної громади. Конституція України (ст. 144) визначає, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, ухвалюють рішення, які є обов'язковими для виконання на відповідній території. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 7) також закріплює право територіальної громади ухвалювати обов'язкові для виконання рішення на місцевих референдумах.

Водночас практика реалізації зазначених вище норм щодо порядку розробки та ухвалення рішень органів місцевого самоврядування свідчить про наявність ряду проблем в цій площині діяльності. Зокрема спірними та неоднозначними у вирішенні виявляються питання щодо етапів місцевого нормотворчого процесу, обсягу повноважень та пріоритетності впливу при розробці та прийнятті рішень окремих суб'єктів, що беруть участь у цьому процесі, питання щодо оприлюднення рішень місцевих рад.

Різні загальнотеоретичні аспекти зазначеного кола питань, прямо чи опосередковано, досліджували у своїх наукових працях представники вітчизняної та зарубіжної правової науки радянського та сучасного періодів: В. Б. Авер'янов, В. Ф. Погорілко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, Г. В. Задорожня, А. М. Колодій, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, В. В. Копейчиков, Б. В. Дрейшнев та ін.

Базуючись на їх основних здобутках щодо вирішення окресленого кола питань ми визначили за **мету даної статті** – дослідити і висвітлити основні етапи, через які має відбуватися процес розробки будь-якого рішення місцевої ради. Серед завдань для досягнення зазначеної мети необхідно визначити суб'єктів, які мають право брати участь у процесі розробки рішень місцевих рад, та їх основні повноваження, а також дослідити питання щодо юридичної сили, предмета, порядку розробки та особливостей прийняття рішень місцевих рад та процесу їх запровадження в муніципальну практику.

Рішення місцевих рад – це найпоширеніший вид актів місцевого самоврядування.

Рішення – це правовий акт управління, який приймається у колегіальному порядку з важливих питань і переважно має нормативний характер. Рішення – це заключні акти в процесі розгляду, розв'язання певних управлінських питань, а тому містять конкретні відповіді щодо вирішення цих питань¹.

Акти місцевого самоврядування, поряд з Конституцією і законами України, міжнародно-правовими документами (наприклад, Європейською Хартією місцевого самоврядування), указами Президента України та Постановами Кабінету Міністрів України, актами органів виконавчої влади, є важливим і необхідним елементом правової основи місцевого самоврядування. Вони утворюють самостійну підсистему підзаконних нормативних актів в Україні, а її самостійність зумовлено тим, що органи місцевого самоврядування згідно зі ст. 5 Конституції України не належать до системи органів державної влади, а відповідно до ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» проголошено принцип правової самостійності місцевого самоврядування.

За допомогою актів органів місцевого самоврядування встановлюються норми права, які обов'язкові для населення, органів, установ та організацій, що здійснюють діяльність у межах відповідної території. Предметом цих актів можуть бути окремі питання статусу органів та посадових осіб місцевого самоврядування, організації їх діяльності, управління комунальною власністю, участі громадян, їх об'єднань у реалізації повноважень місцевого самоврядування тощо.

Особливістю актів місцевого самоврядування є їх територіальна обмеженість і самостійність у ухваленні рішень, які стосуються зокрема таких питань: управління комунальною власністю; формування, затвердження і виконання місцевого бюджету; встановлення місцевих податків і зборів; здійснення охорони суспільного порядку та ін. Їхні рішення обов'язкові для розташованих на відповідній території підприємств, установ і організацій незалежно від відомчої підлеглості, а також для посадових осіб і громадян, що є членами відповідної територіальної громади або тимчасово перебувають на відповідній території. Рішення сільських, селищних, міських, районних у містах, обласних і районних рад набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено пізніший строк уведення цих рішень у дію. Виконання актів місцевого самоврядування забезпечується заходами адміністративного впливу і захищається в судовому порядку.

В юридичній літературі думки науковців з приводу розуміння початку нормотворчого процесу не характеризуються однаковістю та узгодженістю. Наприклад, Б. Дрейшнев стверджує, що початком правової роботи у процесі підготовки проекту нормативно-правового акта є конкретні пропозиції стосовно необхідності його прийняття, виокремлення².

Важливим етапом локального нормотворчого процесу є процес розробки проектів рішень місцевих рад. Тут ми цілком підтримуємо позицію Г. Задорожньої, яка зазначає, що розроблення проекту програми чи правового акта є доволі значним етапом нормотворчого процесу. Етап розробки проекту правового акта зумовлює його поділ на підетапи: проектно-підготовчий, проектно-текстовий, проектно-узгоджувальний. Виокремлення названих підетапів більшою мірою стосується проектів правових актів, оскільки при розробленні проектів програм вони не завжди чітко простежуються, проте дотримання такого порядку дій сприятиме підвищенню культури нормотворчого процесу, здійснюваного органами місцевого самоврядування³.

Це зокрема стосується питань, пов'язаних з визначенням кола суб'єктів місцевої (муніципальної) правотворчості, ієрархією таких актів за юридичною силою, їх предметом, процедурою скасування тощо. Поза

увагою дослідників фактично залишається і питання юридичної сили, предмета, порядку розробки та ухвалення рішень місцевих рад, що суттєво стримує процес запровадження в муніципальну практику⁴.

Змістом проектно-підготовчого етапу є добір необхідного матеріалу для розроблення проекту. Таким чином, нормотворчий орган у обов'язковому порядку має здійснювати ретельний облік чинних правових актів з метою недопущення суперечностей в існуючих та розроблюваних проектних документах. Проектно-текстовий етап роботи вимагає високого професійного рівня та практичного знання проблеми проєктантами. Тому на початковому етапі доцільно довірити вироблення первинного тексту найбільш компетентним у цій проблемі членам нормотворчого органу, а потім доопрацьовувати проєкт спільно. Результатом проектно-узгоджувального етапу роботи нормотворчого органу є завершення підготовки проекту для його внесення на розгляд представницького органу. Завершення роботи над проєктом можливе після ретельного обговорення його робочого варіанту.

Акти органів місцевого самоврядування подібні до адміністративних управлінських актів за характером, процедурою їх розробки та прийняття. Однак їх відмінність полягає в тому, що акти адміністрації підлягають адміністративному нагляду, тобто можуть бути скасовані вищим органом. Акти ж органів місцевого самоврядування підлягають адміністративному контролю, тобто їх нечинність може бути визнана винятково у судовому порядку як за ініціативою місцевої держадміністрації або профільного міністерства чи відомства, так і за результатами розгляду адміністративного позову фізичних та юридичних осіб⁵.

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.

Так, відповідно до ст. 20 Статуту територіальної громади м. Запоріжжя члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд обласною, міською, Тепличною (с. Тепличне) селищною радами будь-якого питання, віднесеного Конституцією і законами України до відання місцевого самоврядування⁶.

З місцевою ініціативою можуть виступити:

– до міської ради – ініціативні групи, сформовані з членів територіальної громади чисельністю не менш як 250 осіб;

– до Тепличної селищної ради – ініціативні групи з членів територіальної громади, які проживають на території с. Тепличне, чисельністю не менш як 150 осіб.

Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, оприлюднюється в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади, що ухвалюється з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Стаття 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їхніх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами.

Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України та чинним законодавством, а також повноважень, переданих їм міськими радами. Представницькі органи місцевого самоврядування, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених чинним законодавством України.

Отож, відповідно і рішення місцевих рад мають містити представництво інтересів або певної територіальної громади, якщо це рішення сільської, селищної, міської ради, або спільні інтереси територіальних громад району та області, якщо це рішення районної або обласної ради.

Для затвердження та оприлюднення рішень місцевих рад необхідно дотримуватися певної послідовності в розробці їх проектів.

Стаття 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що постійні комісії ради є органами ради, що обираються з числа її депутатів, для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету.

Постійні комісії за дорученням ради або за власною ініціативою попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного і культурного розвитку, місцевого бюджету, звіти про виконання програм і бюджету, вивчають і готують питання про стан та розвиток відповідних галузей господарського і соціально-культурного будівництва, інші питання, які вносяться на розгляд ради, розробляють проекти рішень ради та готують висновки з цих питань, виступають на сесіях ради з доповідями і співповідями.

Постійні комісії попередньо розглядають кандидатури осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження відповідною радою, готують висновки з цих питань.

Постійні комісії за дорученням ради, голови, відповідно заступника голови районної у місті, районної ради чи першого заступника, заступника голови обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради або за власною ініціативою вивчають діяльність підзвітних і підконтрольних раді та виконавчому комітету

сільської, селищної, міської, районної у місті ради органів, а також з питань, віднесених до відання ради, місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності та їх посадових осіб, подають за результатами перевірки рекомендації на розгляд їх керівників, а в необхідних випадках – на розгляд ради або виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради; здійснюють контроль за виконанням рішень ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради.

Постійні комісії у питаннях, які належать до їх відання, та в порядку, визначеному законом, мають право отримувати від керівників органів, підприємств, установ, організацій та їх філіалів і відділень необхідні матеріали і документи.

Організація роботи постійної комісії ради покладається на голову комісії. Голова комісії скликає і веде засідання комісії, дає доручення членам комісії, представляє комісію у відносинах з іншими органами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями, а також громадянами, організує роботу з реалізації висновків і рекомендацій комісії. У разі відсутності голови комісії або неможливості ним виконувати свої повноваження з інших причин його функції здійснює заступник голови комісії або секретар комісії.

Засідання постійної комісії скликається в міру необхідності і є правомочним, якщо в ньому бере участь не менш як половина від загального складу комісії.

За результатами вивчення і розгляду питань постійні комісії готують висновки і рекомендації, які приймаються більшістю голосів від загального складу комісії і підписуються головою комісії, а в разі його відсутності – заступником голови або секретарем комісії. Протоколи засідань комісії підписуються головою і секретарем комісії.

Рекомендації постійних комісій підлягають обов'язковому розгляду органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, яким вони адресовані. Про результати розгляду і вжиті заходи має бути повідомлено комісіям у встановлений ними строк.

Постійна комісія для вивчення питань, розробки проектів рішень ради може створювати підготовчі комісії і робочі групи з залученням представників громадськості, вчених і спеціалістів. Питання, які належать до відання кількох постійних комісій, можуть за ініціативою комісії, а також за дорученням ради, її голови, відповідно заступника голови районної у місті, районної ради чи першого заступника, заступника голови обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради розглядатися постійними комісіями спільно. Висновки і рекомендації, прийняті постійними комісіями на їх спільних засіданнях, підписуються головами відповідних постійних комісій.

Діяльність постійних комісій місцевих рад є важливою, оскільки крім профільної підготовки проектів рішень місцевої ради вони здійснюють контроль за діяльністю виконавчих органів місцевої влади за напрямом своєї діяльності.

Постійна комісія для вивчення питань, розробки проектів рішень ради може створювати підготовчі комісії і робочі групи із залученням представників громадськості, учених і спеціалістів.

Питання, які належать до відання кількох постійних комісій, можуть за ініціативи комісії, а також за дорученням ради, її голови, заступника голови районної у місті, районної, обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради розглядатися постійними комісіями спільно. Висновки і рекомендації, прийняті постійними комісіями на їх спільних засіданнях, підписують голови відповідних постійних комісій.

Постійні комісії є підзвітними раді та відповідальними перед нею.

Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначаються регламентом відповідної ради та Положенням про постійні комісії, що затверджується радою з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» щодо реалізації повноважень ради у здійсненні державної регуляторної політики постійними комісіями відповідної ради.

Відповідно до ст. 52 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в процесі розробки проектів рішень місцевих рад також бере участь виконавчий комітет ради, до повноважень якого належить: попередньо розглядати проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради⁷.

Таким чином, підготовка та прийняття рішень місцевими радами має низку особливостей, зумовлених структурою та компетенцією представницьких органів місцевого самоврядування. Рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень, які затверджуються на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених Законом про місцеве самоврядування. При встановленні результатів голосування до загального складу включаються сільський, селищний, міський голова, якщо він бере участь у засіданні, і враховується його голос. Рішення ради ухвалюється відкритим (у тому числі поіменним) або таємним голосуванням.

Отже, важливим для прийняття виважених, фахових і компетентних рішень місцевими радами є підготовка і опрацювання їх проектів у постійних комісіях. Це пов'язане з тим, що постійна комісія може залучити до підготовки та обговорення проектів рішення фахівців, організувати громадські слухання щодо характеру майбутнього правового акта місцевого самоврядування.

Процесу прийняття будь-якого рішення місцевої ради передують етапи розроблення проекту правового акта місцевої ради, який є доволі значним етапом нормотворчого процесу. Процес розробки проектів рішень місцевих рад обов'язково містить такі етапи: проектно-підготовчий, проектно-текстовий, проектно-узгоджувальний.

У процесі розробки проектів рішень місцевих рад бере участь ціла низка суб'єктів: члени територіальної громади, міські ради, виконавчий комітет ради, постійні комісії місцевих рад, підготовчі комісії, робочі групи, представники громадськості, учені, спеціалісти. Кожний із зазначених суб'єктів у процесі підготовки проектів рішень місцевих рад виконує специфічну, лише йому відведену роль, в рамках, визначених чинним законодавством України. Саме відповідальна та фахова праця цих суб'єктів, що здійснюється ними в процесі підготовки проектів рішень місцевих рад, сприяє ухваленню якісних рішень представницьких органів місцевого самоврядування.

¹ *Малиновський В. Я.* Державне управління: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2003. – С. 146.

² *Дрейшев Б. В.* О правовой инициативе и составлении проекта нормативного акта как стадиях правотворческой деятельности городских Советов и их исполкомов // Правоведение. – 1966. – № 1. – С. 18.

³ *Задарожня Г.* Специфіка нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування // Право України. – 2007. – № 6. – С. 19.

⁴ *Муниципальное право: Учебник для юридических вузов / Отв. ред. проф. А. И. Коваленко.* – М.: Новый Юрист, 1997. – С. 21.

⁵ *Погорілко В. Ф., Баймуратов М. О., Бальций Ю. Ю.* та ін. Муніципальне право України: Підручник / За ред. Баймуратова М. О. – 2-ге вид. доп. – К.: Правова єдність, 2009. – С. 350.

⁶ Статут територіальної громади м. Запоріжжя. Затв. Рішенням міської ради 15.02.2006 № 4 // Сайт Запорізької міської ради. Режим доступу: // www.meria.zp.ua.

⁷ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року // Сайт Верховної Ради України. Режим доступу: // www.rada.gov.ua.

Резюме

Статтю присвячено висвітленню процесу розробки рішень органів місцевого самоврядування. У процесі дослідження зазначеного питання визначено перелік основних етапів, через які має відбуватися процес розробки будь-якого рішення місцевої ради. Також визначено суб'єктів, які мають право брати участь у процесі розробки рішень місцевих рад та їх основні повноваження.

Ключові слова: місцеве самоврядування, місцеві ради, рішення місцевих рад, нормативні акти, нормотворчий процес, постійні комісії.

Резюме

Статья посвящена процессу разработки решений органов местного самоуправления. В процессе исследования данного вопроса определен перечень основных этапов, через которые должен проходить процесс разработки любого решения местного совета. Также определены субъекты, имеющие право участвовать в процессе разработки решений местных советов и их основные полномочия.

Ключевые слова: местное самоуправление, местные советы, решения местных советов, нормативные акты, нормотворческий процесс, постоянные комиссии.

Summary

Article is devoted process of working out of decisions of local governments. In the course of research of this point in question the author has defined the list of the basic stages through which should take place process of working out of any decision of local council. Also subjects having the right are defined to participate in process of working out of decisions of local councils and their basic powers.

Key words: local government, local councils, decisions of local councils, statutory acts, нормотворческий процесс, the constant commissions.

Отримано 3.02.2011

А. А. ЛУКАШЕНКО

Альона Анатоліївна Лукашенко, аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ ТА СТАТУСУ ЇХ КЕРІВНИКІВ

Перш ніж розглядати перспективи удосконалення законодавства України щодо повноважень органів самоорганізації населення (далі ОСН), необхідно визначитись з існуючими положеннями чинного законодавства, яке повинно сприяти функціонуванню громадянського суспільства, подальшому розвитку законодав-