

М. О. ПЕТРИШИНА,

к.ю.н.,

асистент кафедри державного будівництва

НУ "Юридична академія України імені Ярослава Мудрого"

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

В Україні створено правові основи та організаційні передумови перетворення місцевої влади з низового рівня системи державної влади, що перебуває в субординаційних відносинах з вищими її рівнями, на місцеве самоврядування, що не лише цілком відповідає новим видовим ознаками нашої держави, але навіть випереджає їх втілення. Україна, ратифікувавши Європейську хартію місцевого самоврядування, увійшла до єдиного європейського місцево-самоврядного простору. Це стало ще одним підтвердженням високого реформаційного потенціалу українського суспільства, але, будучи втіленим в нормах Конституції та законах України, він юридично закріпив і таку якість будь-якого "випередження", як "невідповідність реальності".

Історичний світовий досвід реформ, що проводяться у сфері місцевого самоврядування в низці держав світу, в тому числі й в Україні, політичні та наукові суперечки з приводу реформ цієї сфери, наукові дослідження в галузі муніципальних правових відносин свідчать про те, що істотною умовою розвитку місцевого самоврядування є його нормотворчість. Склалася безпрецедентна ситуація: нормотворчість в органах місцевого самоврядування функціонує, не маючи при цьому належного теоретичного осмислення і правового фундаменту. Реформування місцевого самоврядування вимагає врахування усталеної муніципальної практики, нормотворчої діяльності всіх суб'єктів місцевого самоврядування і теоретичного надбання в галузі місцевого самоврядування.

Аналіз якісного стану законодавства у сфері місцевого самоврядування та власне нормотворчості в органах місцевого самоврядування дозволяє констатувати:

1) досить часто, нормотворчість в органах місцевого самоврядування є неповною, із запізненням відображає ситуації й тенденції розвитку політичної, економічної і соціальної сфери;

2) характерними рисами вітчизняного законодавства, яким врегульовуються питання, що стосуються організації нормотворчої діяльності в органах місцевого самоврядування, є відсутність єдиної науково обґрунтованої системи взаємопов'язаних між собою правових актів, колізійність, неповне й непослідовне законодавче регулювання зазначених питань;

3) існують значні прогалини правового регулювання компетенції, повноважень та предметів відання суб'єктів муніципальної нормотворчості;

4) відзначається низька якість законодавства про місцеве самоврядування і нормативних правових актів органів місцевого самоврядування.

Відтак сутність наукової проблеми ефективності нормотворчої діяльності в органах місцевого самоврядування полягає в наявності діалектичних протиріч між рухливими, змінюваними відносинами в цій галузі, що складаються у процесі реформ основ державного і суспільного життя України та усталеним (малорухливим) чинним законодавством, яке покликане стимулювати ефективний розвиток цих відносин; між здійснюваною на всій території держави практикою нормотворчості в органах місцевого самоврядування та недостатнім теоретичним рівнем осмислення даного правового явища. Справжня самостійність місцевого самоврядування неможлива без наукового та методологічного забезпечення процесів нормотворчості, гармонізації інтересів держави з інтересами відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

На наш погляд, можна визначити такі основні рекомендації щодо вдосконалення нормотворчості в цілому та, зокрема, нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування:

1. Уже на стадії розробки муніципального нормативного правового акта необхідно визначити можливі наслідки його дії: економічні, соціальні, політичні, правові та інші, а також можливі

витрати, необхідні для його реалізації. Потрібно визначити співмірність витрат, що пропонуються, із очікуваними результатами. Для вирішення зазначених проблем вже на етапі планування і розробки відповідного акта варто підготувати всі матеріали для виявлення необхідності й актуальності його прийняття, чіткого обґрунтування його цілі й основного змісту.

2. Повсюдними в муніципальній нормотворчості стали безсистемність і неузгодженість між різними нормативними правовими актами. У зв'язку з цим доводиться часто вносити зміни і доповнення в чинні акти, нерідко одразу після їх прийняття.

3. З метою подолання означеної проблеми слід позбавитися від поспіху при прийнятті нормативних актів в органах місцевого самоврядування, а для цього – підвищити увагу до планування муніципальної нормотворчості. При цьому планувати нормотворчу роботу потрібно таким чином, щоб на підготовку проектів нормативних актів відводилася достатня кількість часу для їх всебічного опрацювання, в разі необхідності – враховувалася думка населення відповідної території, до розробки проекту акта залучалися кваліфіковані спеціалісти, а для прогнозування майбутньої ефективності правового акта проводився збір необхідної інформації.

3. У процесі муніципальної нормотворчості недостатня увага приділяється відповідній термінології, формулюванню чітких і однозначних понять, що використовуються в такому акті. Муніципальні акти готуються різними розробниками, через що виникає невідповідність й різночитання застосовуваних понять. Крім того, слід звести до мінімуму включення до акта норм, що відсилають до положень інших нормативних актів, які часто не містять відповідних норм або, власне, самі акти є ще не прийнятими.

4. Ще однією важливою проблемою є недостатня увага, яка приділяється залученню громадськості до участі в місцевій нормотворчості. Вітчизняна практика показує, що при підготовці проектів нормативних правових актів до цього часу практикується “підвищена секретність”, коли населення ставиться перед фактом прийняття того чи того муніципального документу.

Слід позбавитися невинуватеної непрозорості муніципальної нормотворчості шляхом публікації концепцій розроблюваних проектів актів і альтернативних їм проектів у місцевих друкованих виданнях, залучати ініціативні групи населення, органи самоорганізації населення до участі в засіданнях представницьких органів, ініціювати проведення опитувань, зборів та інших форм участі населення у вирішенні питань місцевого значення. Ширше необхідно використовувати й інститут публічних (громадських) слухань. Це дозволить не лише підвищити імідж муніципальної влади, наблизити її до населення відповідної території, підвищити якість актів, що приймаються представницьким органом, забезпечити дійсно демократичну процедуру обговорення проектів правових актів, але й своєчасно виявляти й усувати недоліки, що містяться в їх проектах.

5. Залучаючи членів територіальної громади до процесу підготовки та прийняття муніципальних рішень, необхідно використовувати наявний інтелектуальний потенціал не лише громадськості, а й вчених-практиків, експертів і спеціалістів. Важливу роль могло б відіграти опублікування в засобах масової інформації протоколів засідань представницьких органів та їх робочих органів з питань обговорення й прийняття нормативних актів. Населення повинно мати чітке уявлення про те, яким чином захищаються їх інтереси і вирішуються питання місцевого значення.

6. Важливо своєчасно й регулярно підвищувати рівень оволодіння правотворчою технікою спеціалістів, які здійснюють роботу з підготовки муніципальних правових актів. Для цього потрібно проводити навчання, семінари та інші форми підвищення їх кваліфікації. Адже від рівня володіння правотворчою технікою залежить можливість наступного правильного застосування правових актів. Чітке дотримання правил юридичної техніки дозволить досягти **точності, повноти, доступності та лаконічності** норм, що містяться в муніципальних актах, **усунути** і не допускати їх неоднозначності, розмитості, декларативності.