

УДК 342.2

СТАДІЇ НОРМОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ ЩОДО СТАТУТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД МІСТ В УКРАЇНІ

Андрій КІСЛОВСЬКИЙ,
аспірант кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

АНОТАЦІЯ

У статті здійснено аналіз пропозицій, наявних в юридичній літературі з питання кількості та переліку стадій нормотворчого процесу органів місцевого самоврядування. На підставі цього сформульовано пропозицію виокремлювати такі стадії цього процесу щодо прийняття, а також внесення змін та доповнень до статутів територіальних громад міст в Україні: а) розробка проекту статуту (змін та доповнень) та правотворча ініціатива щодо внесення проекту до міської ради; б) обговорення та прийняття проекту статуту (змін та доповнень) міською радою; в) оформлення, опублікування, набрання чинності статутом територіальної громади міста.

Ключові слова: статут територіальної громади, статут територіальної громади міста, міська територіальна громада, міська рада, нормотворчий процес.

STAGES OF NORMABLE PROCESS ON THE UKRAINIAN CITIES' TERRITORIAL COMMUNITIES' CHARTERS

Andriy KISLOVSKIY,
Postgraduate Student at the Department of Constitutional Law
of National University "Odessa Law Academy"

SUMMARY

The article analyzes the proposals available in the legal literature on the issue and the list of stages of the normative process of local self-government bodies. On the basis of this, the proposal to distinguish the following stages of this process of adoption, amendment and addition to the territorial communities of cities' charters in Ukraine are formulated: a) drafting of the statute (amendments and additions) and the law-making initiative to submit the draft to the city council; b) discussion and adoption of the draft statute (amendments and additions) by the city council; c) registration, publication, entry into force of the charter of the city's territorial community.

Key words: territorial community's charter, city territorial community's charter, city territorial community, city council, rule-making process.

Постановка проблеми. Нині далеко не кожна територіальна громада має свій статут, і територіальні громади міст не є виключенням. З точки зору дотримання чинного законодавства України це не є порушенням тому, що відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» «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 цього Закону може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста».

Водночас активізація чергового етапу муніципальної реформи передбачає вагомий роль статутів територіальних громад у залученні членів територіальної громади до більш активної участі у вирішенні питань місцевого життя.

Актуальність теми дослідження. Статути територіальних громад є важливими тому, що нині на загальнодержавному рівні не тільки ґрунтовно, але й хоча б достатньо не регламентовано жодну з форм безпосередньої демократії, що передбачають залучення членів територіальної громади до більш активної участі у місцевому самоврядуванні (місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо).

І якщо членів сільської, селищної громади значно легше організувати через їхню невелику кількість (порівняно з членами міських територіальних громад), значно легше інформувати про відповідні норми матеріального

та процесуального права, то у містах, особливо у великих, відсутність статуту територіальної громади міста становить проблему, яку треба нагально вирішити.

Стан дослідження. Поки що дослідження статутів територіальних громад саме у містах України є поодинокими. Варто виокремити низку праць, у т.ч. монографію О.С. Мельничук «Міська правова система: поняття та структура» [1], дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук І.В. Ідесіс на тему «Статути територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики» [2], а також низку статей фахівців із муніципального права [3; 4]. Проте творчі розвідки українських вчених у цьому напрямі знаходяться у процесі становлення, а тому багато питань залишаються малодослідженими.

Метою і задачею статті є провести аналіз пропозицій, наявних в юридичній літературі, з питання кількості та переліку стадій нормотворчого процесу щодо статутів територіальних громад та сформулювати пропозиції про виокремлення стадій цього процесу для статутів територіальних громад міст в Україні.

Виклад основного матеріалу. Варто зазначити, що стадійність нормотворчого процесу щодо статутів територіальних громад є важливим питанням. Однак воно ніяк не регламентується на загальнодержавному рівні, і в юридичній літературі єдності з цього питання немає. Це істотно утруднює намагання окремих органів місцевого самоврядування регламентувати відповідну процедуру. Варто погодитись із

тим, що її нормативна регламентація є надзвичайно важливою, адже «створення належних нормативно-правових умов та закріплення їх на рівні статутного права в багатьох територіальних громадах є суттєвою проблемою. Здебільшого це зумовлюється, по-перше, дублюванням у статуті положень законодавства про місцеве самоврядування та, по-друге, непрофесіоналізмом юридичних служб органів місцевого самоврядування, побудовою статутів без чітких орієнтирів на історичні, національно-культурні особливості та традиції територіальних громад. Такий стан справ негативно позначається на якості статутів територіальних громад та внаслідок цього на застосуванні норм муніципального статутного права» [5, с. 202].

Д.В. Іванов зауважує, що «процедура створення правового акта розглядається як процес проходження ним певних стадій у правотворчому органі» [6, с. 62; міські ради, які відповідно до чинного законодавства України приймають статuti територіальних громад, не є винятком із цього загального правила.

В юридичній літературі висловлюються різні погляди щодо стадійності нормотворчого процесу. Варто почати аналізувати їх від загальних (які стосуються стадій нормотворчості загалом) до спеціальних (які стосуються стадій процесу розробки та прийняття актів органами місцевого самоврядування, у т.ч. представницькими та спеціалізованими (які стосуються стадій процесу розробки та прийняття статутів територіальних громад).

Пропозиції загального характеру здебільшого зустрічаються у працях фахівців із теорії права. Враховуючи наявність обмежень до обсягу статті, варто одразу перейти до розгляду спеціальних та спеціалізованих пропозицій, які сформульовані фахівцями з муніципального права.

Аналізуючи нормотворчий (удеяких працях – правотворчий) процес, вчені виокремлюють щонайменше чотири його стадії.

І.В. Гранкін зауважив, що нормотворчий процес на муніципальному рівні складається з чотирьох стадій:

- планування;
- розробка проєктів муніципальних правових актів;
- публічні обговорення муніципальних правових актів;
- забезпечення вступу в силу муніципального правового акту шляхом його офіційного опублікування (оприлюднення) [7, с. 271].

З наявністю чотирьох стадій нормотворчого процесу погоджується й М.В. Постовий: «Процес прийняття нормативного правового акта органом місцевого самоврядування або посадовою особою місцевого самоврядування можна поділити на чотири стадії:

- вивчення питання про необхідність прийняття рішення;
- підготовка концепції обґрунтувань і самого проєкту рішень;
- обговорення і прийняття рішення;
- доведення рішення до відома виконавців та громадян, які проживають у межах муніципального утворення [8, с. 305].

Порівнюючи дві вищенаведені пропозиції, можна дійти висновку, що вони є дуже подібними.

Конкретизуючи стадії нормотворчого процесу для представницьких органів місцевого самоврядування, Д.В. Іванов наводить майже аналогічний останньому перелік стадій, а саме він виокремлює:

- стадію правотворчої ініціативи;
- підготовку та обговорення проєкту нормативного акта;
- прийняття рішення по проєкту нормативного акта;
- доведення нормативного акта до адресатів і набуття ним чинності [9, с. 62].

Д.В. Іванов оминає увагою першу виокремлену І.В. Гранкіним та М.В. Постовим стадію (відповідно, «планування» та «вивчення питання про необхідність прийняття рішення»). Загалом із цим можна дискутувати, але, коли йдеться про статuti територіальних громад, у т.ч. територіальних громад міст, навряд чи є якісь переваги відсутності таких актів. А тому можна погодитись із напрацюваннями Д.В. Іванова у контексті дослідження стадій нормотворчого процесу щодо статутів територіальних громад, у т.ч. територіальних громад міст.

В.Р. Барський змоделивав «стадійність муніципального нормотворчого процесу <...> шляхом її рубрикації по п'яти пунктах, кожен з яких включає або одну однойменну стадію, або кілька різнойменних стадій:

1) підготовка проєкту нормативно-правового акта (визначення предмета регулювання, підготовка тексту, розробка концепції);

2) офіційне внесення проєкту нормативно-правового акта до місцевої ради;

3) проходження проєкту нормативно-правового акта в місцевій раді (попереднє обговорення проєкту в постійній комісії; обговорення проєкту на пленарному засіданні; прийняття рішення за проєктом);

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

5) офіційне оприлюднення нормативно-правового акта» [10, с. 7].

У переліку В.Р. Барського у контексті дослідження стадій прийняття статутів територіальних громад, у т.ч. територіальних громад міст, викликає заперечення виокремлення стадії промульгації нормативно-правового акта. В.Р. Барський конкретизує зміст цієї стадії як «підписання уповноваженою особою; присвоєння реєстраційного номера», але щодо статутів територіальних громад він означає державну реєстрацію цього акта. Нині, враховуючи ідеологію поточного етапу муніципальної реформи, варто скасувати державну реєстрацію статутів територіальних громад, а тому виокремлення цієї стадії вбачається недоцільним. З цієї позиції більш привабливою є пропозиція М.О. Петришиної, яка, «беручи до уваги розмаїття наукових поглядів та регламентних норм», запропонувала таку стадійність нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування:

1) ініціювання необхідності розробки й прийняття нормативного правового акта (визначення предмета, постановка цілі правового регулювання);

2) прийняття рішення про підготовку проєкту нормативного акта;

3) розробка проєкту акта;

4) попередній розгляд проєкту акта;

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

6) прийняття нормативного правового акта, його оформлення, опублікування, набрання чинності» [11, с. 4].

Також у пропозиції М.О. Петришиної заслуговує на увагу виважений підхід до того, щоб включати прийняття нормативного правового акта, його оформлення, опублікування, набрання чинності до складу одної, а не кількох стадій нормотворчого процесу. Варто підкреслити, що включення цих складників до різних стадій є виправданим, коли йдеться про більш складний та формалізований законодавчий процес, але не про нормотворчий процес на місцевому рівні, навіть у разі прийняття такого важливого акта, як статут територіальної громади.

Варто зауважити, що інколи дослідники підходять до питання виокремлення стадій нормотворчості органів місцевого самоврядування, у т.ч. представницьких, більш

грунтовно, пропонуючи виділяти не тільки обов'язкові, але й факультативні стадії. Н.А. Антонова зауважила, що особливості муніципальної правотворчості, статусу її суб'єктів дають змогу у правотворчому процесі муніципальних утворень виділити обов'язкові і факультативні стадії. Так, до обов'язкових стадій правотворчого процесу, здійснюваного органами місцевого самоврядування, належать:

- підготовча «передпроектна» стадія;
- розробка проекту;
- внесення проекту до органу місцевого самоврядування;
- розгляд та прийняття акта;
- його опублікування.

До факультативних належить стадія обговорення проекту нормативного правового акта населенням у формі публічних слухань або опитування громадян. Незважаючи на те, що в ряді випадків публічні слухання по проектах муніципальних актів проводяться відповідно до вимог закону обов'язково, все ж цю стадію можна розглядати як факультативну, оскільки проведення публічних слухань або опитування громадян щодо проектів інших муніципальних актів залежить від волевиявлення суб'єктів місцевого самоврядування [12, с. 155].

Щодо стадії, яку Н.А. Антонова пропонує іменувати «підготовчою «передпроектною» стадією», міркування у контексті статутів територіальних громад міст висловлювались вище. Що ж до запропонованої нею факультативної стадії, то варто підкреслити: обговорення проекту нормативного правового акта населенням у формі публічних слухань або опитування громадян може бути складником такої обов'язкової стадії, як розробка проекту, або відбуватись під час такої обов'язкової стадії, як розгляд та прийняття акта. Отже, доцільно дотримуватись уніфікованого переліку стадій нормотворчого процесу.

Переходячи до розгляду пропозицій тих вчених, які досліджували особливості стадій нормотворчого процесу щодо статутів територіальних громад, варто зауважити: нині в українській юридичній літературі немає таких розробок спеціально для територіальних громад міст загалом. У рамках підготовки регламентів міських рад та/або статутів територіальних громад окремих міст такі розробки зустрічаються (М.П. Орзіха, О.В. Орловського щодо статуту територіальної громади м. Одеси, П.М. Любченка щодо статуту територіальної громади м. Харкова, О.В. Батанова щодо статуту територіальної громади м. Київ, м. Маріуполь тощо). Але узагальнених пропозицій для міських територіальних громад загалом поки що не сформульовано – дослідники, що приділяли певну увагу статутам територіальних громад міст (І.В. Ідесіс, О.С. Мельничук) не виокремлювали стадій нормотворчого процесу щодо статутів територіальних громад міст.

Одна з найбільш лаконічних пропозицій щодо цього питання належить І.О. Зайцевій. Вона пропонує виокремлювати три етапи статутної нормотворчої процедури:

- перший етап – розробка проекту статуту;
- другий етап – прийняття статуту;
- третій – набуття чинності статутом [13, с. 78].

Наявряд чи можна погодитись із тим, щоб вести мову про «етапи», а не про «стадії» статутної нормотворчості. Так само викликає зауваження іменування статутного нормотворчого процесу «процедурою».

Варто зазначити, що у своїх працях І.О. Зайцева приділяє значно більше уваги обґрунтуванню важливості удосконалення статутної нормотворчості, ніж конкретним пропозиціям із цього питання. Зокрема, варто погодитись з її висновком: «У сучасних умовах статутна нормотворчість у місцевому самоврядуванні потребує оптимізації та інтен-

сифікації. Свого удосконалення потребує законодавство, що регулює відносини, які виникають у процесі статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні, з точки зору регламентації правосуб'єктності територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, інших учасників муніципального статутного процесу, закріплення його стадій, визначення предметно-функціональної спрямованості статутів територіальних громад» [14, с. 198].

Н.О. Чудик у своєму дисертаційному дослідженні на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему «Статут територіальної громади як джерело конституційного права України» приділила певну увагу цьому питанню у підрозділі 2.2. «Процесуальні аспекти статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні». Так, вона сформулювала, що «сукупність муніципальних процесуальних норм, які регулюють порядок реалізації функцій і повноважень зазначених суб'єктів, становить муніципальний процес, а процесуальні норми, які регулюють відносини, пов'язані із розробкою, прийняттям, введенням в дію, реалізацією статуту територіальної громади, – муніципальний статутний процес» [15, с. 109–110].

Що ж до стадій цього процесу, то варто резюмувати: Н.О. Чудик не надає чіткого їх переліку у своєму дослідженні. Відповідний перелік відсутній у загальних висновках до дисертації, а також у висновках до Розділу 2. Зі змісту підрозділу 2.2. випливає, що Н.О. Чудик виокремлює такі етапи та стадії (дослідниця веде мову про етапи, а інколи – про стадії):

- етап розробки проекту статуту територіальної громади, який зазвичай складається з правотворчої ініціативи, розгляду проектів, що надійшли, пропозицій і попереднього обговорення проекту статуту;
- стадію розробки концепції статуту;
- етап внесення проекту статуту на розгляд місцевої ради і його прийняття [15, с. 109–126].

Очевидно, що цим напрацюванням бракує послідовності. Дещо компенсує таке викладення матеріалу той факт, що Н.О. Чудик в аналізованому підрозділі 2.2 своєї дисертації приділяє надзвичайно детальну увагу конструюванню праці Ю. Сурмінима, який здійснив «огляд типового перебігу етапів розроблення проекту статуту». Однак, коментуючи виділені цим автором 11 етапів розроблення проекту статуту, вона не висловлюється, чи поділяє його погляди загалом.

Також наприкінці підрозділу 2.2 свого дисертаційного дослідження Н.О. Чудик зауважує, що вважає за необхідне відрізнити процедуру прийняття статуту від процедури реєстрації статуту і його публікації (обнародування) [15, с. 126].

Зрештою, варто звернути увагу на розробки С.І. Чачиної. Вона зазначила, що «основними стадіями нормотворчого процесу при прийнятті статуту муніципального утворення (внесення в нього змін і доповнень) є:

- правотворча ініціатива щодо внесення проекту статуту муніципального утворення (змін і доповнень);
- розгляд проекту статуту (проектів рішень про внесення змін і доповнень до статуту) і порядок їх прийняття;
- державна реєстрація;
- вступ статуту <...> в силу» [16, с. 93–94].

Попри наявність такої стадії, як державна реєстрація (зауваження щодо цього викладено вище), увагу привертає універсальність її пропозицій – вони охоплюють як прийняття статуту територіальної громади, так і внесення до нього змін та доповнень (що відбувається частіше, ніж власне прийняття). Варто скористатись цим досвідом під час формулювання стадій нормотворчого процесу щодо статутів територіальних громад міст.

Висновки. На підставі аналізу розробок, наявних в юридичній літературі, з питання кількості та переліку стадій нормотворчого процесу органів місцевого самоврядування, сформульовано пропозицію виокремлювати такі стадії цього процесу щодо прийняття, а також внесення змін та доповнень до статутів територіальних громад міст в Україні: а) розробка проекту статуту (змін та доповнень) та правотворча ініціатива щодо внесення проекту до міської ради; б) обговорення та прийняття проекту статуту (змін та доповнень) міською радою; в) оформлення, опублікування, набрання чинності статутом територіальної громади міста. Перспективи подальших досліджень полягають у тому, щоб детально проаналізувати кожну зі стадій нормотворчого процесу щодо статутів територіальних громад міст в Україні.

Список використаної літератури:

1. Мельничук О.С. Міська правова система: поняття та структура: монографія. Одеса: Фенікс, 2014. 292 с.
2. Ідесіс І.В. Статут територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики. Ужгород, 2016. 222 с.
3. Мішина Н.В. Муніципальна реформа в Україні: стан і перспективи. Право України. 2018. № 4. С. 126–138.
4. Мішина Н.В. Конституційна регламентація місцевого самоврядування в Україні: сучасність та перспективи. Публічне право. 2015. № 3. С. 67–72.
5. Зайцева І.О. Муніципальна статутна нормотворчість в Україні: теоретико-методологічні проблеми становлення та розвитку. Вісник Маріупольського державного університету. Сер.: Право. 2013. Вип. 5. С. 201–206.
6. Иванов Д.В. Правотворчество представительных и исполнительных органов местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. 184 с.
7. Гранкин И.В. Муниципальное право Российской Федерации: курс лекций. М.: Проспект, 2014. 315 с.
8. Постовой Н.В. Муниципальное право России: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Н.В. Постовой, В.В. Та-

болин, Н.Н. Черногор; под ред. Н.В. Постовой. М.: Юриспруденция, 2016. 455 с.

9. Иванов Д.В. Правотворчество представительных и исполнительных органов местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. 184 с.
10. Барський В.Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2006. 18 с.
11. Петришина М.О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2010. 21 с.
12. Антонова Н.А. Правотворчество органов местного самоуправления: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. 330 с.
13. Зайцева І.О. Напрями вдосконалення статутної нормотворчості: процедура розробки та прийняття статуту територіальної громади. Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. 2013. № 1(2). С. 76–83.
14. Зайцева І.О. Конституційно-правове забезпечення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Маріуполь, 2013. 236 с.
15. Чудик Н.О. Статут територіальної громади як джерело конституційного права України: дис. ... канд. юрид. наук. К., 2011. 228 с.
16. Чащина С.И. Система муниципальных правовых актов: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Хабаровск, 2006. 202 с.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Кісловський Андрій Вячеславович – аспірант кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Kislovskiy Andriy Vyacheslavovich – Postgraduate Student at the Department of Constitutional Law of National University “Odessa Law Academy”

niamh@ukr.net