

УДК 342 (094.76)(477)

М. О. Петришина, кандидат юридичних наук, асистент кафедри державного будівництва Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Особливості організації нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування: зарубіжний досвід

Незважаючи на пріоритетне значення нормотворчої діяльності в процесі здійснення публічної влади, в Україні й досі не сформована і відповідно не обґрунтована на належному теоретичному рівні її концепція. При цьому основні елементи сучасної концепції нормотворчої діяльності в органах місцевого самоврядування повинні передусім базуватися на всебічному вивченні світового досвіду організації та функціонування систем місцевого самоврядування, здійснення нормотворчої діяльності органами місцевого самоврядування й управління¹.

Необхідність використання Україною зарубіжного досвіду організації правотворчості в органах місцевого самоврядування та управління обумовлюється рядом причин: а) гнучкість й відносна відкритість правової системи України дозволяє проводити рецепцію не лише деяких запозичених з інших систем правових норм, але й проектувати на суспільні відносини правові інститути, що склалися в інших державах; б) сучасні процеси

¹ Сильченко, Н. В. О концепции правотворчества органов местной власти / Н. В. Сильченко, С. А. Жевнерович // Право и демократия : сб. науч. тр. / ред. кол. : В. Н. Бибило (отв. ред.) и др. – Минск : БГУ, 2003. – Вып. 14. – С. 14–15.

глобалізації ставлять перед залученими до них державами суворі імперативи щодо забезпечення відповідності основних параметрів соціального управління, внутрішнього законодавства і механізмів його формування стандартам, що прийняті як базові для зближення та інтеграції більшістю держав світового співтовариства; в) активізація міграційних процесів, а також високий ступінь технологічності й масштабності інформування населення у стислі строки приводять до суттєвих зрушень у суспільній свідомості в бік визнання цінностей та соціальних механізмів інших соціальних спільнот.

Відповідно до національного законодавства зарубіжних держав органи місцевого самоврядування в них функціонують на засадах: а) виборності представницьких, а іноді й виконавчих органів місцевого самоврядування; б) суворого дотримання законодавства та можливості притягнення до юридичної відповідальності як органів, так і посадових осіб місцевого самоврядування; в) фінансової самостійності у межах власних коштів місцевого самоврядування, але з урахуванням його цілей і завдань; г) самоорганізації населення у різноманітні форми участі в їх діяльності, у тому числі місцеві референдуми, органи самоорганізації громадян, громадські ініціативи та акції тощо; д) міжнародного співробітництва через міжнародні організації місцевого самоврядування, а також на основі договорів та угод між органами місцевого самоврядування різних держав¹.

Для здійснення своїх функцій і повноважень органи місцевого самоврядування у державах парламентської демократії (наприклад, у США, Канаді та ін.) наділені правом приймати правові акти (нормативні й індивідуальні). Більшу частину підзаконних актів, що видаються органами місцевого самоврядування, у зарубіжних державах становлять: статuti громад (гмін, комун тощо), регламенти органів місцевого самовряду-

¹ Муніципальне право зарубіжних країн : навч. посіб. : у 3 ч. ; за заг. ред. П. Ф. Мартиненка. – К. : Знання України, 2005 – 2006. – Ч. 3 / авт. й упоряд. : В. Ю. Барвіцький, О. В. Батанов. – 2006. – С. 37 – 38. (Інновац. освіт. технології у муніцип. праві); Евдокимов, В. Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В. Б. Евдокимов, Я. Ю. Старцев. – М. : Спарк, 2001. – 251 с; Пронкин, С. В. Государственное управление зарубежных стран : учеб. пособие / С. В. Пронкин. – М. : Аспект Пресс, 2001. – 416 с.

вання, типові правила забудови територій, плани соціально-економічного розвитку, рішення про ухвалення бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць тощо.

Повноваження щодо прийняття локальних нормативних актів органами місцевого самоврядування (що визнаються законодавством США муніципальними корпораціями) на прикладі Нью-Йорка, прямо встановлюються у Конституції штату, Біллі про права місцевого самоврядування (Bill of Rights for Local Governments), законодавчому акті, що стосується видання муніципальних правових актів, тобто так званого «хомурулу» (Municipal Home Rule Act, розділ 10), а також Законі штату про місцеве самоврядування¹. Тоді як Конституція Нью-Йорка дає визначення питанням місцевого значення та чітко відокремлює їх від питань, що підлягають вирішенню державними органами штату, іншими органами, встановлює право органів місцевого самоврядування приймати акти з питань, що: (а) мають виключно місцеве значення (входять до виключної компетенції органів місцевого самоврядування); (б) не були врегульовані на рівні штату або на загальнодержавному рівні (та не суперечать чинному законодавству штату і держави)², Білль про права місцевого самоврядування встановлює обмеження щодо втручання у справи місцевого самоврядування (залишаючи питання виключно контролю та деякі сфери, що підлягають врегулюванню на рівні законодавчого органу штату) й встановлює гарантії цього права (права видавати нормативні акти місцевого самоврядування). Нормативні акти місцевого самоврядування прирівнюються до відповідних актів штату, однак встановлюється правило, відповідно до якого такі локальні акти не повинні містити положення, влас-

¹ Див.: Adopting Local Laws in New York State / [New York State Department of State Division of Local Government Services. One Commerce Plaza 99 Washington Ave 10th fl., s. 1015 Albany, New York]. James A. Coon Local Government Technical Series, Publication Date. – May 1998, Reprint Date: January 2008. – 30 p; Крупорницкая, И. А. Организация самоуправления в США / И. А. Крупорницкая // Вест. Мурман. гос. тех. ун-та. – 2001. – Т. 4, № 2. – С. 237–245.

² W. Bernard Richland. Constitutional City Home Rule in New York / 54 COLUM. L. REV. 311 (1954). – P. 8.

тиві декретам та резолюціям, іншим актам, що видаються законодавчими зборами (легіслатурою) штату¹.

Зазвичай пропозиція щодо розробки нового локального нормативного акта з визначеного питання, зміни чинного акта у США виходить від посадової особи органу місцевого самоврядування. З метою подальшої розробки акта встановлюють, що: (а) акт відповідає реально існуючій проблемі; (б) засоби, обрані для вирішення проблеми, сприяють найефективнішому досягненню запланованого результату; (в) засоби, що були обрані, не виходять за рамки або не суперечать правам тих осіб, діяльність або поведінка яких врегульовується. Після того як відповідна пропозиція була внесена, проект представляється членам відповідного органу місцевого самоврядування².

Під час його розгляду можуть проводитися дебати (обговорення) щодо проекту, зустрічі з іншими органами, представниками громадських організацій, може бути заслухана окрема думка заінтересованих осіб. Перед прийняттям акта обов'язково проводяться громадські слухання. Їх веде головна посадова особа (виконавчий чиновник). У разі якщо немає виборного виконавчого чиновника, що має право ухвалювати або накладати вето на проект нормативного акта, такі слухання проводяться відповідно органом місцевого самоврядування.

Схвалений акт не набирає чинності до того моменту, як буде завізований Секретарем штату³. Однак, за загальним правилом, що встановлюється відповідним Законом (Municipal Home Rule Law), прийнятий акт набирає чинності не пізніше ніж на 20-й день після його прийняття, якщо в самому акті або

¹ James, D. Cole «Shred Services in the Context of Home Rule Powers» / D. James // NYSBA Government // Law and Policy Journal Winter. – 2007. – Vol. 9. – No. 2. – P. 22.

² Див.: Чудаков, М. Ф. Конституционное право Соединенных Штатов Америки. Основные институты: [пособие для студентов / М. Ф. Чудаков. – Минск : Тесей, 2003. – 192 с; Шамберг, В. Местные органы управления в США / В. Шамберг // Мировая экономика и междунар. отношения. – 1990. – № 6. – С. 81 – 90.

³ Ammons, D. N. Performance measurement in local government / D. N. Ammons (Eds) // Accountability for Performance: Measurement and Monitoring in Local Government, International City. – County Management Association, Washington, DC. – P. 15 – 16.

зазначеному Законі не встановлений інший строк. Акт, що потребує винесення на референдум, набирає чинності після спливу 45 днів після його прийняття, однак не раніше його візування Секретарем штату.

У США остаточне прийняття муніципального акта відбувається після проведення громадських слухань, голосування (більшістю голосів членів представницького муніципального органу, якщо немає виборного виконавчого чиновника) та затвердження останнім акта протягом 30 днів після голосування¹. При ветоуванні проекту акта він повертається до органу місцевого самоврядування з відповідними пропозиціями і голосується на черговому засіданні, яке повинно бути проведено протягом 30 днів. Акт може бути визнаний неправомірним, якщо орган місцевого самоврядування на власний розсуд порушить заборону щодо прийняття на доопрацювання пропозицій виключно на черговому засіданні й призначити позачергове засідання для вирішення цього питання. Лише після того як пропозиції були взяті до уваги, орган місцевого самоврядування протягом наступних 30 днів може призначити позачергове (спеціальне) засідання для подолання вето.

Після затвердження акта він тиражується у необхідній кількості (як мінімум чотири примірники) Департаментом штату на відповідних бланках, призначених для місцевих актів. Акт візується секретарем або головним аторнеєм чи іншою посадовою особою органу місцевого самоврядування, а також Секретарем штату. Протягом 20 днів одна копія візується клерком і три копії — Секретарем штату та заносяться до Реєстру Штату. За умов відповідності всім вимогам акт вважається прийнятим і повинен бути опублікований в офіційному виданні в установлений строк².

Відповідно до положень Конституції Канади провінції мають право створювати муніципалітети і делегувати їм певні нормотворчі повноваження. Акти, що приймаються останніми,

¹ Jefferson, B. Fordham Model Constitutional Provisions for Municipal Home Rule (1953) / B. Jefferson. — P. 18.

² Adopting Local Laws in New York State / [New York State Department of State Division of Local Government Services. One Commerce Plaza 99 Washington Ave 10th fl., s. 1015 Albany, New York]; James, A. Coon Local Government Technical Series, Publication Date / A. James. — May 1998, Reprint Date: January 2008. — P. 12 – 16.

мають назву «підзаконні нормативні акти»¹. При цьому згідно з канадським Актом про муніципалітети (The Municipalities Act) та Актом про міста (The Cities Act) муніципалітети приймають акти відповідно до сфери своїх повноважень, а також зі спеціально визначених питань (наприклад, з питань встановлення податків тощо)². У разі якщо акт було прийнято з питань, що виходять за межі повноважень відповідного органу, вони можуть бути оскаржені у судовому порядку. Якщо акт, що був прийнятий із порушенням зазначеної норми, потребує затвердження відповідним міністерством або агенцією провінції, він не буде затверджений і не набере чинності. Обмеження права щодо прийняття муніципального акта стосуються його відповідності законодавству, що встановлює повноваження муніципалітету (наприклад, відповідно до таких актів: The Municipalities Act, The Northern Municipalities Act, The Cities Act, Planning and Development Act, 2007). Крім того, акт не повинен суперечити законодавству провінції або федеральному законодавству.

Порядок прийняття підзаконних нормативних актів муніципалітетами (включаючи town, village, resort village, a rural municipality, a restructured municipality, a northern municipality, a city), зокрема передбачений відповідним актом канадської провінції Саскачеван³, такий: 1) розробка проекту акта та його внесення на розгляд адміністратором (члени ради повинні мати можливість вивчити повний текст проекту до першого читання); 2) забезпечення вивчення громадської думки з питання, що пропонується врегулювати; 3) перше читання, обговорення та голосування (під «читанням» проекту акта мається на увазі «стадія розгляду»); 4) друге читання проекту акта, його обговорення та голосування; 5) поправки, що вносяться після першо-

¹ Hartle, D. G. Operational performance measurement in the federal government / D. G. Hartle // Optimum, reprinted in Hicks, B.E. (1977), Accounting and Decision-Making in the Public Sector, Reading 6-1. – The Society of Management Accountants of Canada, Toronto. – Vol. 3. – No.4. – P. 5.

² Китчен, Г. Реструктуризація муніципалітетів: можна ли извлечь уроки из опыта Канады? / Г. Китчен // Муницип. право. – 2003. – № 4. – С. 87.

³ Див.: Municipal Bylaw Guide / [Saskatchewan Ministry of Municipal Affairs], Saskatchewan Municipal Affairs Strategy and Sector Relations Advisory Services, March 2010. – 27 p.

го та другого читання вносяться окремою резолюцією, яка включається до пакета документів (члени ради повинні мати можливість повністю дослідити поправки, що вносяться до тексту проекту до третього читання); 6) зазвичай третє читання передбачає голосування проекту на черговому засіданні (це дає можливість раді з'ясувати громадську думку та визначити витратність майбутнього акта); 7) рада може прискорити прийняття відповідного проекту шляхом об'єднання всіх трьох читань і проведення єдиного засідання (з цією метою приймається резолюція, голосування щодо якої проходить шляхом таємного голосування всіма членами ради, що присутні на засіданні); 8) після обговорення та голосування проекту акта в третьому читанні він вважається прийнятим (візування та реєстрація акта проводиться негайно або найближчим часом після прийняття).

У разі якщо будь-якої процедури не було дотримано, акт вважається таким, що не був прийнятий. Якщо рада висловлює пропозицію щодо повторного внесення проекту, він повинен пройти всі три читання з початку. Усі члени ради, у тому числі мер, повинні брати участь у голосуванні, за винятком членів, що були відсторонені (фінансово заінтересовані щодо вирішення цього питання). За загальним правилом, для ухвалення майбутнього акта необхідна більшість голосів членів ради, якщо інше не встановлено законодавством.

Деякі нормативні акти потребують схвалення або надання згоди відповідним органом, наприклад, Міністерством муніципальних справ провінції Саскачеван (the Minister of Saskatchewan Municipal Affairs) або Муніципальною радою провінції Саскачеван (Saskatchewan Municipal Board). У випадку неотримання такого схвалення акт, прийнятий муніципалітетом, є нечинним¹.

Оригінальний текст акта, що був прийнятий радою, скріплюється підписами головної посадової особи (адміністратора або мера) та вноситься до реєстру підзаконних нормативних актів. Внесення змін до вже прийнятого акта може відбуватися лише шляхом прийняття іншого акта. Процес внесення змін

¹ Municipal Bylaw Guide / [Saskatchewan Ministry of Municipal Affairs], Saskatchewan Municipal Affairs Strategy and Sector Relations Advisory Services, March 2010. – С. 4, 7–9.

аналогічний до процесу створення відповідного акта. Однак перевага надається прийняттю нового акта замість постійного його перегляду та задля уникнення плутанини.

Дія акта припиняється шляхом його скасування, про що робиться відповідний запис у реєстрі актів. Прийнятий акт (або акт, до якого були внесені зміни) повинен бути доведений до відома громадськості (шляхом публікації в офіційному виданні, розміщення на офіційному WEB-сайті тощо). Законодавством Канади також передбачається можливість оскарження акта за наявності певних підстав: 1) муніципалітет при прийнятті акта вийшов за межі своїх повноважень, 2) акт дублює положення аналогічного законодавчого акта провінції, 3) містить положення дискримінаційного характеру, 4) був прийнятий задля задоволення інтересів певних осіб, 5) недотримання формальних вимог або інші порушення, що може мати наслідком скасування його окремих положень або в цілому¹.

Вивчення зарубіжного досвіду нормотворчості в органах місцевого самоврядування дає підстави зробити висновки, які необхідно враховувати при реформуванні місцевих органів влади України, а також формуванні сучасної концепції нормотворчої діяльності в органах місцевого самоврядування:

1) коло повноважень органів місцевого самоврядування у сфері правотворчості в суспільстві, що перебуває в стані трансформації, повинно мати чіткі риси та межі, а також достатньо жорсткі противаги з боку центральної влади й у відносинах між гілками влади;

2) розподіл правотворчої компетенції між органами місцевого самоврядування та управління повинен бути чітким і визначеним, незважаючи на нестійкість співвідношення їх повноважень в умовах реформування системи місцевих органів влади;

3) нормотворча діяльність місцевих органів самоврядування та управління і її результати мають перебувати під постійним контролем з боку органів конституційної юстиції і піддаватися систематичному контролю з боку інших гілок судової влади.

¹ Китчен, Г. Реструктуризация муниципалитетов: можно ли извлечь уроки из опыта Канады? / Г. Китчен // Муниципальное право. – 2003. – № 4. – С. 93 – 94.

М. А. Петришина

**ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ НОРМОТВОРЧЕСКОГО
ПРОЦЕССА В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:
ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ**

Статья посвящена исследованию нормотворческого процесса в органах местного самоуправления в зарубежных странах, обоснованию необходимости восприятия опыта его организации в Украине.

Ключевые слова: *местное самоуправление, органы и должностные лица местного самоуправления, нормотворческий процесс, стадии нормотворческого процесса.*

М. О. Petryshyna

**PECULARITIES OF LAWMAKING PROCESS IN LOCAL
SELF-GOVERNMENT AUTHORITIES: FOREIGN EXPERIENCE**

The article is devoted to the analysis of the lawmaking process in local self-government authorities in foreign countries, the necessity of its organizing experience perception in Ukraine.

Keywords: *local governance, local self-government authorities and officers, lawmaking activity, stages of lawmaking activity.*