



## ПОНЯТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО НОРМОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА И ПУТИ ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Юрий ШПАК,

начальник курса факультета по подготовке специалистов для подразделений криминальной милиции Львовского государственного университета внутренних дел

### Summary

A correlation between concepts of judicial and lawmaking processes is covered. Theoretical and legal aspects of rulemaking process in the local self-governments, which is defined as a system of interconnected, specially arranged actions and operations subjected to the definite aim are analyzed. Besides, the concepts of «municipal rulemaking process» and «rulemaking proceedings in a representative local self-government» are differentiated. In particular, it is indicated that the concept of «municipal lawmaking process» comprises all the material and technical actions, directed on the formation of normative and legal act of the local council from the point of its cognition and evaluation of legal needs of its acceptance to entry into force. On the contrary, the concept of «rulemaking proceedings in a representative body of local self-government» exclusively comprises actions directly within the local council. The author points out that the ways of improving the municipal rulemaking can be the adoption of a single law that could regulate the rulemaking activity of the state authorities and local self-government bodies, and also setting a dialogue between the subjects of rulemaking and citizens.

**Key words:** judicial process, municipal rulemaking process, stages of municipal rulemaking, subjects of rulemaking process.

### Аннотация

Освещается соотношение понятий юридического и правотворческого процессов. Также анализируются теоретико-правовые аспекты нормотворческого процесса в органах местного самоуправления, который определяется как система взаимосвязанных, специально упорядоченных действий и операций, подчиненных определенной цели. Кроме того, разграничиваются понятия «муниципальный законодательный процесс» и «нормотворческое производство в представительном органе местного самоуправления». В частности, указывается, что понятие «муниципальный законодательный процесс» охватывает все материально-технические действия, направленные на создание нормативно-правового акта местного совета от познания и оценки правовых потребностей его принятия до вступления его в силу. Напротив, понятие «нормотворческое производство в представительном органе местного самоуправления» охватывает исключительно действия непосредственно в самом местном совете. Акцентируется внимание на том, что путями совершенствования муниципального нормотворчества могут быть принятие единого закона, который бы урегулировал нормотворческую деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, а также налаживание диалога между субъектами нормотворчества и гражданами.

**Ключевые слова:** юридический процесс, муниципальный законодательный процесс, стадии муниципального нормотворчества, субъекты нормотворческого процесса.

**Постановка проблемы.** Законодательный процесс в органах местного самоуправления в Украине должен базироваться на общепризнанных демократических принципах: законности, гуманизма, гласности, профессионализма, коллегиальности. Кроме того, он должен осуществляться с соблюдением правил нормотворческой техники. Это могло бы помочь установлению такого порядка подготовки и утверждения правовых актов, который обеспечивал бы активное участие в нем членов территориальной общины, объединений граждан, предпринимательских структур, депутатов, учитывал общественное мнение, потребности социально-экономического развития и интересы различных слоев населения соответствующей территории [1, с. 206]. Большое значение при этом имеет использование зарубежного и отечественного опыта, результатов общественных слушаний, социологических и других исследований, участие квалифицированных специалистов, ученых-юристов в разработке актов.

**Задача статьи.** Наличие разногласий во взглядах ученых на понимание данного вопроса, а также противоречий в законодательных положениях негативно влияют на эффективность муниципального нормотворческого процесса, на качество и степень реализации нормативных актов органов местного самоуправления, чем объясняется актуальность данной статьи.

Вопрос о нормотворческом процессе органов публичной власти активно исследовали ведущие советские государствоведы: С.А. Авакьян, О.В. Годунова, В.М. Горшенев, К.И. Козлова, Н.А. Михалева, А.С. Пиголкин. Выводы, сделанные ими, получили дальнейшее развитие в работах современных отечественных и зарубежных ученых-юристов: В.И. Косинского, Л.А. Микеры, М.А. Васильева, О.Е. Гавришева, В.Р. Барского, А.В. Батанова, П.М. Любченко, С.Г. Серегинной, М.О. Петришин и др. Однако проблемы, связанные с понятием и сущностью муниципального нормотворческого процесса, требуют дальнейших научных исследований.

### Изложение основного материала.

Муниципальное нормотворчество, как и любая юридическая деятельность, направленная на оптимальное достижение конечного результата, должно осуществляться в определенном порядке, с соблюдением четко определенных правил и требований. Этот порядок нормативно урегулирован и получил название «юридический процесс».

Юридический процесс состоит из регламентированных процедурно-процессуальными нормами права материально-технических действий субъектов муниципальных нормативных правоотношений, последовательно сменяющих друг друга, направленных на создание нормативно-правовых актов органов местного самоуправления. Законодательный процесс является разновидностью юридического процесса со специфическими чертами и особенностями, поэтому изучение юридической природы последнего позволит комплексно исследовать муниципальное нормотворчество. По функциональному признаку юридические про-



цессы разделяют на: учредительный, правотворческий, правоприменительный и контрольный.

Особое место среди разновидностей юридического процесса занимает правотворческий, под которым, по мнению А. Васильева, следует понимать определенным образом организованную деятельность компетентных органов по созданию норм права. Содержанием правотворческого процесса является правотворческая деятельность, а формой – ее порядок, установленный определенными нормативными актами [2, с. 9].

Задача правотворческого процесса – создание и поддержание системы права в надлежащем состоянии, отвечающем потребностям правового регулирования на соответствующем этапе общественного развития. Непосредственным условием правотворческого процесса является объективная потребность в нормативном упорядочении определенных общественных отношений. Результатом правотворческого процесса являются нормативные предписания, закрепленные в соответствующих нормативно-правовых актах.

Нормоподготовительная деятельность – часть правотворческого процесса. Наделяя местную власть «нормоподготовительными» полномочиями, высший законодательный орган ожидает от субъектов местного самоуправления активного муниципально-нормотворчества, которое бы свидетельствовало об их действительности и результативности. Для муниципально-правотворческого процесса это значит прохождение локального нормативно-правового документа с момента волеизъявления первичного субъекта местного самоуправления до его обнародования.

Как отмечает Ю. Делия, с формальной точки зрения муниципальный правотворческий процесс представляет собой сложную систему организационных действий (процедур), результатом которых должно стать создание локального нормативно-правового документа [3, с. 87]. В то же время Н. Онищенко настаивает на том, что муниципальное нормотворчество осуществляется в форме нормотворческого процесса, который является системой взаимосвязанных, специально упорядоченных действий и операций, подчиненных определенной цели, приводящих с помощью соответ-

ствующих приемов и средств к конкретному результату [4, с. 7].

В последнее время в Украине достаточно заметным стало влияние нормативно-правовых актов, направленных на регулирование правоотношений на уровне территориальной общины. Ни одна из отраслей права за такой короткий период не получила такого развития, как муниципальное право. В целом это позитивный фактор развития локальной демократии, что, в свою очередь, способствует становлению муниципальных нормативных отношений.

Но, по мнению В. Барского, муниципальные нормотворческие отношения отличаются от других по назначению, содержанию и характеру. Они возникают по поводу специальных объектов и осуществляются определенным кругом полномочных субъектов [5, с. 45].

Согласно ст. 57 Конституции Украины закон и другие нормативно-правовые акты, определяющие права и обязанности граждан, должны быть доведены до сведения населения в порядке, установленном законом. Т.е. акты, принимаемые в сфере местного самоуправления, должны быть обнародованы и доведены до сведения членов территориальной общины. Если же локальные нормативно-правовые акты не доведены до сведения заинтересованных субъектов местного самоуправления в порядке, установленном законом, то они считаются недействительными (ч. 2 ст. 57).

Таким образом, деятельность нормотворческих органов местного самоуправления по рассмотрению и разработке проектов локальных нормативно-правовых документов, принятию и объявлению принятых решений, внесению в них изменений и отмене последних является муниципальным нормотворческим процессом. А правовые нормы, устанавливающие порядок такой деятельности, являются важным институтом конституционного права – институтом муниципального нормотворческого процесса. В слове государственного управления термин «законодательный процесс» определяется как социальная организационно-правовая деятельность уполномоченных субъектов, которая заключается в иницировании, подготовке, рассмотрении

проектов, принятии нормативных актов и введении их в действие. Законодательный процесс происходит путем осуществления определенной процедуры, состоящей из ряда стадий – самостоятельных, логически завершенных этапов и организационно-технических действий по подготовке и принятию нормативных актов, которыми являются: нормотворческая инициатива, подготовка проекта нормативного акта и вынесение его на рассмотрение и обсуждение, принятие нормативного акта, введение его в действие [6, с. 54].

Стадии муниципального нормотворческого процесса – это отдельные завершенные этапы, содержание каждого из которых регламентировано таким образом, что только исполнение всех его составляющих дает возможность перейти к следующему этапу. В мировой практике отсутствует единодушие относительно количества и содержания стадий нормотворческого процесса. Количество стадий варьируется от трех до десяти.

Начало нормотворческого процесса определяется моментом, когда возникают правоотношения по поводу создания норм права. В процессе нормотворчества субъекты приобретают определенные права и обязанности, состоящие в подготовке, обсуждении и согласовании проекта, наличии права вносить его нормотворческим органом, права этого органа рассматривать проект и выносить определенное решение, обязанности опубликовать принятый нормативно-правовой акт и т.п.

Представляя собой совокупность последовательных операций, которые завершаются внедрением в правовую систему новых элементов (норм права), законодательный процесс, таким образом, не включает в себя организационные действия, обеспечивающие, помогающие созданию нормативных предписаний, создающие для этого необходимые условия, но непосредственно не могут являться этапом работы по созданию правовых норм. А Рыбалкин считает, что нормотворческим процессом не являются меры по учету, анализу, обобщению предложений о совершенствовании системы права, организационные действия по совершенствованию работы определенного субъекта нормотворчества и др. [7]. Итак, опубликованные в печатных изданиях материалы,



высказывания общественных деятелей, ученых, предложения различных государственных и общественных организаций, граждан о совершенствовании действующих муниципальных нормативно-правовых актов нельзя признавать началом нормотворческого процесса, ведь они не являются основным этапом возникновения процессуальных правоотношений по созданию нормативных предписаний. И здесь, по мнению В. Барского, целесообразно было бы разграничить понятия «муниципальный законодательный процесс» и «нормотворческое производство в представительном органе местного самоуправления». При таком разграничении понятие «муниципальный законодательный процесс» охватывает все материально-технические действия, направленные на создание нормативно-правового акта местного совета от познания и оценки правовых потребностей его принятия до вступления его в силу. Напротив, понятие «нормотворческое производство в представительном органе местного самоуправления» охватывает исключительно действия непосредственно в самом местном совете [5]. Материально-технические действия, направленные на создание нормативно-правового акта и происходящие непосредственно в представительном органе местного самоуправления, в отличие от других действий в рамках муниципального нормотворческого процесса, имеют исключительно юридический характер, требуют обязательного документально-го закрепления, фиксации результатов.

Несмотря на определенные разногласия, касающиеся содержания понятий «муниципальный законодательный процесс» и «нормотворческое производство в представительном органе местного самоуправления», оба они тесно связаны с понятием «технология нормотворчества». Под технологией нормотворчества понимается не только определенная последовательность и условия осуществления материально-технических действий, направленных на создание нормативно-правового акта, происходящие в самом представительном органе местного самоуправления, но и правила, способы деятельности всех субъектов муниципальных нормативных правоотношений. В муниципальном нормотворческом процессе осознание понятия технологии

нормотворчества и признание проблем, касающихся его интерпретации, находятся в «переходном состоянии». Подтверждением тому является, с одной стороны, четкая тенденция к отказу от устаревших подходов, с другой – незавершенность процесса. Отсутствует даже четкая система категорий для обозначения этого явления. Поэтому наблюдаются определенные противоречия относительно практической реализации теоретических подходов в деятельности органов местного самоуправления. Ведь без четкого осознания природы данных юридических явлений трудно решать научные и практические вопросы, связанные с рациональной организацией и дальнейшим усовершенствованием нормотворчества, а также реализацией нормативных правовых актов, их юридической интерпретацией и систематизацией.

Поскольку особенностями муниципального нормотворческого процесса являются его процессы и стадии, важно на каждой стадии выделить субъектов муниципального нормотворческого процесса и участников нормотворческой деятельности, определить статус каждого из них.

Существенным отличием между субъектом муниципального нормотворческого процесса и другими участниками нормотворческой деятельности является исключительное право субъекта муниципального нормотворческого процесса принимать нормативно-правовой акт, вступающий в юридическую силу. Правовой статус участника нормотворческой деятельности характеризуется невозможностью его вмешательства в действия субъекта муниципального нормотворческого процесса на стадии принятия нормативно-правового акта. Участник нормотворческой деятельности может внести проект, участвовать в его обсуждении, обнародовать его, но все эти действия осуществляются до или после принятия нормативно-правового акта. Таким образом, субъектом муниципального нормотворческого процесса является представительный орган местного самоуправления, который принимает нормативно-правовой акт, вносит в него изменения или признает его утратившим силу. Круг участников нормотворческой деятельности значительно шире: депутаты и их объеди-

нения; постоянные комиссии местного совета; должностные лица местного совета; консультативно-совещательные органы местного совета; сельский, поселковый, городской глава; исполнительные органы сельского, поселкового, городского совета; граждане; органы самоорганизации населения; общественные объединения, средства массовой информации, предприятия, учреждения, организации различных форм собственности.

В муниципальном нормотворческом процессе они могут приобретать статус: разработчика проекта акта; инициатора разработки проекта акта; субъекта права муниципальной нормотворческой инициативы, лица, с которым проект акта подлежит обязательному согласованию; заинтересованного лица, с которым разработчик считает необходимым согласовать содержание проекта акта; представителя общественности, лица, подписывающего акт; органа, осуществляющего регистрацию принятого акта; учреждения, осуществляющего опубликование акта или доведение акта до исполнителей и общественности.

Наибольшую сложность в процессе муниципального нормотворчества, на наш взгляд, представляет проблема реализации нормотворческих полномочий органов местного самоуправления в Украине, так как сказывается отсутствие единого закона, который бы урегулировал нормотворческую деятельность органов государственной власти и местного самоуправления.

Анализ современных тенденций развития местного самоуправления свидетельствует о том, что одним из наиболее динамично развивающихся сегментов является налаживание диалога между субъектами нормотворчества и гражданами. Такая ситуация объясняется различными факторами. С одной стороны, в Европе доминирует концепция «надлежащего управления» (good governance), ключевые принципы которой: обеспечение открытости, ответственности, эффективности, последовательности, участия общественности в принятии решений. С другой стороны, необходимость привлечения граждан к принятию муниципальных решений в некоторой степени является ответом общества на кризис традиционных институтов



представительной демократии в Европе, что объясняется необходимостью усиления легитимности и эффективности в процессе разработки нормативных правовых актов [8].

Эффективное участие граждан в нормотворческом процессе, налаживание диалога с органами местного самоуправления возможны лишь после создания надлежащих правовых условий (обеспечение открытости деятельности субъектов нормотворческого процесса, свободный доступ граждан к информации и наличие действенных процедур привлечения членов общины к нормотворческой деятельности). Кроме того, необходимо развитие активного общества, которое готово отстаивать свои интересы и участвовать в нормотворческом процессе. Таким образом, налаживание взаимодействия между законодателями и общественностью является одним из тех важных шагов, которые приблизят Украину к европейским стандартам демократической самоорганизации.

Первоочередной необходимостью в такой ситуации является «ревизия» действующего законодательства по вопросам референдумов, общественных обсуждений и консультаций, а также формирование правовых основ для внедрения новых практик учета общественного мнения. Формы участия общественности в муниципальном нормотворческом процессе являются элементами концепции «демократии участия» (participatory democracy) [9, с. 109].

Особо следует указать на необходимость обеспечения публичных консультаций при подготовке важных проектов нормативно-правовых актов. Несмотря на то, что в предыдущие годы в Украине предпринимались попытки упорядочения системы внутреннего законодательства, до конца данный вопрос так и не был решен.

**Выводы.** Нормотворчество в органах местного самоуправления с опозданием отражает ситуации и тенденции развития политической, экономической и социальной сфер. Ненадлежащая организация нормотворческой деятельности органов местного самоуправления вызывает отсутствие единой научно обоснованной системы взаимосвязанных между собой правовых актов, коллизийность, неполное

и непоследовательное регулирование вопросов. Существуют значительные пробелы в правовом регулировании компетенции, полномочий и предметов ведения субъектов муниципального нормотворческого процесса, что свидетельствует о низком качестве законодательства о местном самоуправлении и нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

По нашему мнению, совершенствованию муниципального нормотворчества будет способствовать дальнейшая его институционализация, более широкое вовлечение членов территориальных общин в муниципальный нормотворческий процесс, усиление гражданской активности, создание единой электронной базы собственных актов в органах местного самоуправления и обеспечение ее доступности, содействие повышению квалификации муниципальных кадров (путем обучения, проведения семинаров и установления соответствующих требований к лицам, в обязанности которых входит подготовка проектов актов), а также повышение правовой культуры населения (в том числе и будущих специалистов).

#### Список использованной литературы:

1. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів: монографія/за ред. Ю.М. Тодики. – Х.: Право, 2009. – 540 с.
2. Васильев А.В. Правотворчество в советском социалистическом обществе: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.710. – М., 1972.
3. Делія Ю.В. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики: монографія/Ю.В. Делія. – Донецьк, 2004. – 280 с.
4. Оніщенко Н. Юридичний процес як форма правової діяльності/ Оніщенко Н.//Право України. – 2002. – № 7. С. 7-13.
5. Барський В.Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02/Барський Вадим Рудольфович; Одес. нац. юрид. акад. – Одеса, 2006. – 221 с.
6. Державне управління: словник-довідник/[уклад. В. Бакуменко та ін.]. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228с.
7. Рибалкін А.О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії): дис. ... канд. юрид. наук: спец.12.00.01/Рибалкін Андрій Олександрович; Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2005. – 164 с.
8. Проблеми модернізації політичних систем сучасності: монографія/ М. І. Панов (кер. авт. кол.), Л. М. Герасіна, О. Г. Данильян та ін.; за заг. ред. Л. М. Герасіної, О. Г. Данильяна. – Х.: Право, 2008. – 320 с.
9. Доля І. Форми безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні/І. Доля//Людина і політика. – 2004. – № 5. – С. 107-114.