**ТЕМА № 10. «НОРМОТВОРЧІСТЬ В СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ»**

**План**

1. Поняття, види, юридичні властивості актів суб'єктів місцевого самоврядування.
2. Особливості нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування.
3. Статут територіальної громади та регламент місцевої ради: порядок їх підготовки і прийняття.
4. Індивідуальні та колегіальні форми прийняття муніципальних рішень.
5. Роль постійних комісій місцевих рад у нормотворчому процесі.
6. Правова експертиза проектів актів місцевого самоврядування.
7. Реалізація актів суб'єктів місцевого самоврядування.

**Методичні рекомендації**

Розглядаючи перше питання, необхідно зазначити, що акти місцевого самоврядування – це прийняті в установленому порядку підзаконні владні рішення суб'єктів місцевого самоврядування, що містять норми права, індивідуально-конкретні приписи (рекомендації), за допомогою яких самостійно вирішуються, безпосередньо територіальною громадою або через органи самоврядування, питання місцевого значення.

Інколи до актів місцевого самоврядування (органів та посадових осіб) відносять дії (сукупність дій) та документи, що приймаються (видаються) у сфері місцевого самоврядування; які визна­чаються як форма управлінської діяльності суб'єктів, що наділені владними повноваженнями й поділяються на акти правореалізації та правозастосування.

Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування поділяються на такі види: рішення, накази, розпорядження, висновки і рекомендації.

Згідно із Конституцією України і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» рішення приймають:

а) територіальні громади на місцевому референдумі (п. 4 ст. 7);

б) загальні збори громадян (п. 2 ст. 8);

в) ради (п. 1 ст. 59);

г) виконавчий комітет сільської, селищної міської, районної в місті ради (п. 6 ст. 59).

Сільський, селищний, міський голова, голова районної, обласної, районної в місті ради видають розпорядження(п. 8 ст. 59).

Постійні комісії рад готують: висновки і рекомендації (п. 10 ст. 47), за результатами громадських слухань вносяться пропозиції (п. З ст. 13).

Слід звернути увагу, що системі місцевого самоврядування існують види актів, які не мають належного нормативного закріплення.

За характером та призначенням акти місцевого самоврядування поділяються на:

а) розпорядчі;

б) організаційні;

в) контрольні;

г) інформаційні;

ґ) комплексні.

За змістом урегульованих суспільних відносин можна виокремити акти, які приймаються в галузі соціального, економічного, культурного розвитку, планування, обліку, бюджету, фінансів, цін, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту, зв'язку, будівництва, освіти, охорони здоров'я, фізкультури, спорту, земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища.

У цьому питанні окрему увагу необхідно приділити юридичним властивостям актів суб’єктів місцевого самоврядування:

* владний характер;
* регулюють відносини в різних галузях життя суспільства;
* установлюють, змінюють та скасовують норми права і конкретні приписи;
* створюють юридичну базу діяльності підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб;
* забезпечують реалізацію та захищають права, свободи і законні інтереси людини і громадянина;
* сфера дії – визначені уповноваженим органом межі можливостей застосування приписів у часі, просторі та серед певного кола осіб.

Межі дії актів не залежать від розсуду окремих осіб, вони можуть бути зумовлені особливостями відносин, на які здійснюється владний вплив, встановлюються в приписах органів державної влади або визначаються залежно від виду відповідного акта.

Під дією акта в часі розуміється період із моменту набрання ним чинності і до моменту припинення його дії. Акти місцевих рад і їх органів можуть набирати чинності: із моменту прийняття; із моменту, зазначеному в акті; із моменту опублікування.

Акти суб'єктів місцевого самоврядування характеризуються такими рисами:

а) приймаються уповноваженим органом, посадовою особою;

б) мають чітко визначену структуру;

в) містять владний припис (змістовна частина акта);

г) мають письмову форму;

ґ) розробляються і ухвалюються з дотримання встановленої процедури;

д) є обов'язковими для виконання;

е) забезпечуються захистом на випадок їх невиконання, неналежного виконання чи можливого порушення.

Під час підготовки до другого питання необхідно дати визначення поняттю нормативний правовий акт місцевого самоврядування, під яким слід розуміти офіційний письмовий документ, прийнятий (виданий) уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній чинним законодавством України формі та за встановленою процедурою в межах його компетенції, що містить норми права і спрямований на регулювання суспільних відносин, розрахований на широке коло осіб та неодноразове застосування, незалежно від строку дії (постійні чи обмежені певним часом) та характеру відомостей, що в ньому містяться, у тому числі з грифами, що обмежують до них доступ, а також прийняті в порядку експерименту.

Серед нормативних актів місцевого самоврядування найбільш поширеними є:

* положення;
* інструкції;
* правила,

Практика роботи над проектами нормативних актів місцевого самоврядування свідчить, що обов'язковими складниками нормотворчого процесу мають бути:

1) вивчення матеріалів, необхід­них для розробки проекту;

2) розробка пропозицій щодо суті пи­тань, які становлять зміст проекту;

3) обговорення підготовлених пропозицій та складання проекту;

4) підготовка переліку актів, які втратять чинність або в які будуть внесені відповідні зміни у зв'язку з прийняттям підготовленого акта;

5) направлення проек­ту на відгук (рецензування) відповідним органам та організаціям;

6) розгляд одержаних зауважень та пропозицій, уточнення проек­ту;

7) прийняття (затвердження) нормативного акта.

Очевидно, що підготовка проекту нормативно-правового акта неможлива без дотримання усталених принципів нормотворення, до яких можна віднести:

* розміщення спочатку більш загальних, а потім конкретніших положень;
* об'єднання положень загального характеру, що стосуються всієї сукупності спеціальних матеріальних або процесуальних норм, в окрему частину або главу;
* уникнення повторів загальних приписів в інших частинах, розділах або главах без крайньої потреби;
* передування матеріальних норм процесуальним, якщо останні спрямовані на забезпечення реалізації матеріальних норм;
* відповідність послідовності викладу спеціальних положень проекту логіці предмета регулювання;
* розміщення наприкінці проекту положень про контроль за виконанням нормативно-правового акта, відповідальність за його порушення, а також у разі необхідності перехідних та прикінцевих положень (термін набрання чинності актом, перелік актів, які втрачають силу або до яких мають бути внесені зміни у зв'язку з його прийняттям і т. ін.).

Третє питання стосується основних видів актів суб’єктів місцевого самоврядування: статуту територіальної громади та регламенту місцевої ради. Статутом територіальної громади можуть визначатися такі важливі питання, як порядок формування й організації діяльності ради, організації громадських слухань, порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради і обнародування прийнятого рішення з даного питання. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» закріпив те, що статут територіальної громади приймається представницьким органом місцевого самоврядування, проте процедура підготовки і прийняття статуту не визначена.

Процедура підготовки і прийняття статуту територіальної громади повинна, щонайменше, складатися з таких етапів:

* підготовки спеціальною комісією (групою) проекту статуту;
* оприлюднення проекту для загального обговорення;
* узагальнення результатів обговорення;
* прийняття статуту територіальної громади представницьким органом;
* реєстрації статуту територіальної громади в органах Міністерства юстиції України.

Регламент – нормативно-правовий акт місцевої ради, що містить сукупність правил, які визначають порядок діяль­ності ради, її органів, а також депутатів місцевої ради.

В регламенті місцевої ради визначається порядок проведення першої сесії ради, порядок обрання голови та заступника (заступників) голо­ви районної в місті, районної, обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради, скликання чергової та позачергової сесії ради, призначення пленарних засідань ради, підготовки і розгляду питань на пленарних засіданнях, прийняття рішень ради про затвердження порядку денного сесії та з інших процедурних питань, а також інші питання організації роботи сесії.

Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначаються регламентом відповідної ради та Положенням про постійні комісії. Регламентом ради можуть бути встановлені інші, ніж закріплені в законах, правила депутатської етики та заходи впливу щодо тих депутатів місцевих рад, які порушують ці правила. Порядок реалізації права депутатів об'єднуватися з іншими депутатами місцевої ради в депутатські групи, фракції, основи їх створення і функціонування в місцевій раді також має бути врегульовано регламентом ради.

Підготовка до наступного питання вимагає звернення до основних форм прийняття муніципальних рішень: індивідуальну та колективну.

Колегіально рішення приймаються місцевою радою, її органами та виконавчим комітетом сільської, селищної, міської, районної в місті ради. Процедура підготовки і прийняття рішень місцевих рад визначається регламентами рад. Як правило, рішення приймаються на пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, однак є також випадки, визначені законодавством, коли необхідна кваліфікована більшість. При встановленні результатів голосування враховується голос сільського, селищного, міського голови, якщо він бере участь у пленарному засіданні відповідної ради.

Рішення рад у більшості випадків приймаються відкритим (у тому числі поіменним) голосуванням. Таємне голосування обов'язково проводиться:

1. сільською, селищною, міською радою у випадках:

а) обрання за пропозицією сільського, селищного, міського голови на посаду та звільнення з посади секретаря ради;

б) прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови;

1. районною, обласною, районною в місті (у разі її створення) радою у випадках:

а) обрання голови районної, обласної, районної в місті (у разі її створення) ради, заступника голови ради, звіль­нення їх з посади;

б) прийняття рішення про недовіру голові від­повідної місцевої державної адміністрації;

в) внесення до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо голови відповідної місцевої державної адміністрації.

Рішення сільської, селищної, міської ради в п'ятиденний строк із моменту його прийняття може бути зупинено сільським, селищ­ним, міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради із обґрунтуванням зауважень.

Це рішення рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути, якщо зауваження сільського, селищного, міського голови відхилені і рада підтвердила попереднє рішення двома третинами депутатів від її загально­го складу, воно набирає чинності.

Окрему групу актів місцевого самоврядування становлять висновки та рекомендації постійних комісій місцевих рад, які приймаються на їх засіданнях більшістю голосів від їх загального складу.

Індивідуальні форми прийняття муніципальних рішень притаманні для єдиноначальних органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Найбільш важливими серед них є

* розпорядження сільських, селищних, міських голів та голів районних, обласних, районних у місті рад, які видаються в процесі оперативного уп­равління та вирішення питань, які віднесені до їх компетенції.
* накази видають керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів місцевих рад.

Органи і посадові особи місцевого самоврядування приймають значну частину актів ненормативного характеру. Під ненормативним юридичним актом місцевого самоврядування слід розуміти офіційний письмовий документ, прийнятий (виданий) уповноваженим на це органом чи посадовою особою місцевого самоврядування в межах його компетенції та у визначеній формі та за встановленою чинним законодавством України процедурою, що має оперативно-розпорядчий (разові доручення) чи персональний характер (про склад комісій, призначення на посаду і звільнення з неї, заохочення працівників тощо), передбачає конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, дія яких вичерпується одноразовим застосуванням (крім актів про затвердження положень, інструкцій та інших, що містять правові норми).

Ці акти поділяються на: правоскасовуючі, праводелегуючі, правоініціюючі, правопризупинюючі, правоухвалюючі, акти призначення на посаду і звільнення з неї, акти контрольні, запити, подання, інформаційні, консультативні тощо.

Підготовка до наступного питання вимагає визначення правового статусу постійних комісій місцевих рад. Постійні комісії є органами ради, що обираються з числа її депутатів, для вивчення, попереднього розгляду й підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету.

Здійснюючи нормопроектувальну функцію, постійні комісії виступають, поряд з іншими суб'єктами, ініціаторами та розробниками проектів актів місцевої ради – положень, правил, концепцій, програм тощо.

Крім того, в межах цієї форми діяльності комісії можуть надавати рекомендації нормативного характеру, наприклад, із питань поліпшення роботи виконавчих органів місцевих рад щодо організації прийому громадян, розгляду їх звернень, реалізації тих чи інших процедур (спрощення порядку надання об'єктів комунальної власності в оренду, підготовки документів для їх прива­тизації) тощо.

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. Висновки і рекомендації, прийняті постійними комісіями на їх спільних засіданнях, підписуються головами відповідних постійних комісій.

Шосте питання стосується правової експертизи проектів актів місцевого самоврядування. Правова експертиза може бути:

* внутрішня й зовнішня;
* загальна й спеціальна;
* одноособова й групова;
* первинна, повторна, додаткова, контрольна;
* обов'язкова й добровільна;
* офіційна й неофіційна.

У цьому питанні також необхідно охарактеризувати кожен з видів правової експертизи, звернувши особливу увагу гендерно-правову та антикорупційну експертизу.

Окрім того, слід чітко розділяти експертну оцінку та консультацію. Якщо експертна оцінка передбачає розробку рішення фахівцями, то в ході консуль­тації вже обговорюється підготовлене рішення. Для консультацій притаманним є елемент «торгівлі» між представниками місцевих влад та їх консультантами, що не властиво для експертної оцінки.

Останнє питання пов’язане забезпеченням правильного та ефективного застосування органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Реалізація актів суб'єктів місцевого самоврядування розпочинається з моменту набрання ними чинності.

Рішення, прийняті місцевим референдумом, обнародуються у встановленому законодавством України порядку опублікування правових актів місцевих рад і вводяться в дію з моменту їх опублікування, якщо в самому рішенні не визначено інший строк.

Рішення ради нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній строк введення цих рішень у дію.

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування ненормативного характеру, як правило, набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо не визначено інший строк уведення цих актів у дію.

Акти є підставою виникнення, зміни та припинення відповідних правовідносин. При цьому акти можуть бути як позитивного, так і негативного (юрисдикційного) характеру.

Сторони в правідносинах у сфері місцевого самоврядування виступають як уповноважені та зобов'язані особи, де права та інтереси одних осіб можуть бути реалізовані через виконання обов'язків іншими. В процесі реалізації актів відносини регулюються нормами права, в яких указується те, що і як повинен зробити суб'єкт управління, і визначається допустима й можлива поведінка, встановлюються контури управлінських рішень.Відповідальність за невиконання таких актів може передбачатися в законах та інших актах органів державної влади.

Також, слід приділити увагу перегляду нормативно-правових актів, при цьому необхідно враховувати, що значна їх частина розроблялася ще до прийняття в 1996 році Конституції України, крім того, акти повинні опрацьовуватися з урахуванням нового законодавства і змін, що вносилися до актів чинного законодавства України.

Слід також ураховувати і необхідність скасування тих актів чи окремих його частин, які дублюють одне одного, ліквідовувати прогалини, суперечності та інші недоліки нормативних актів, визначати ті акти, які вже фактично застаріли та втратили актуальність.

Таким чином, реалізацію актів суб 'єктів місцевого самоврядування можна визначити як зумовлену правовими та індивідуально-конкретними приписами правовмірну поведінку учасників суспільних відносин.

**Дайте визначення понять:**

*Акти суб’єктів місцевого самоврядування, правореалізація, правозастосування, рішення, наказ, розпорядження, висновки, рекомендації, межі дії актів суб’єктів місцевого самоврядування, ненормативні рішення, нормативні рішення, положення, інструкція, правила, статут територіальної громади, регламент місцевої ради, гендерно-правова експертиза, антикорупційна експертиза, реалізація актів місцевого самоврядування.*

**Контрольні запитання:**

1. Класифікація актів органів місцевого самоврядування.
2. Межі дії актів органів місцевого самоврядування у часі, у просторі та за колом осіб.
3. Основні принципи нормотворення.
4. Міжнародний досвід прийняття нормативних актів органами публічного управління.
5. Значення статуту територіальної громади як акту органу місцевого самоврядування.