**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ**

Кафедра цивільного права

**Кваліфікаційна робота**

Магістр

на тему Зарубіжний досвід у сфері локальної нормотворчості

Виконав: студент 2 курсу, групи 8.0819-1

спеціальності 081 Право

(шифр і назва спеціальності)

спеціалізації

освітньої програми правознавство

О.О. Богатченко

(ініціали та прізвище)

Керівник завідувач кафедри цивільного права,

д.ю.н., професор Єрмоленко Д.О.

(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Рецензент викладач кафедри цивільного права, к.ю.н. Луц Д.М

(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Запоріжжя

2020

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Факультет юридичний

Кафедра цивільного права

Рівень вищої освіти магістр

Спеціальність 081 Право

(шифр і назва)

Спеціалізація

Освітня програма правознавство

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Завідувач кафедри\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

«\_\_\_\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_20\_\_\_\_року

**З А В Д А Н Н Я**

НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНТУ

Богатченко Олександр Олександрович

(прізвище, ім’я, по батькові)

1. Тема роботи (проекту) Зарубіжний досвід у сфері локальної нормотворчості

керівник роботи Єрмоленко Дмитро Олександрович, д.ю.н., професор

(прізвище, ім’я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом ЗНУ від «14» травня 2020 року № 553-с

1. Строк подання роботи
2. Вихідні дані до роботи нормативно-правові акти, монографії, підручники, тези доповідей, статистичні дані
3. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) Зарубіжний досвід у сфері локальної нормотворчості
4. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов’язкових креслень)
5. Консультанти розділів роботи

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Розділ | Прізвище, ініціали та посада  консультанта | Підпис, дата | |
| завдання  видав | завдання  прийняв |
| 1 | Єрмоленко Д.О., професор |  |  |
| 2 | Єрмоленко Д.О., професор |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |

1. Дата видачі завдання 18.05.2020

**КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| №  з/п | Назва етапів кваліфікаційної роботи | Строк виконання етапів роботи | Примітка |
| 1 | Пошук необхідної літератури | травень 2020 р. | виконано |
| 2 | Збір та аналізування статистичних даних по досліджуваній темі | червень 2020 р. | виконано |
| 3 | Виокремлення проблемних питань досліджуваної теми | липень 2020 р. | виконано |
| 4 | Оформлення пояснювальної записки | серпень 2020 р. | виконано |
| 5 | Оформлення практичної частини | вересень 2020 р. | виконано |
| 6 | Оформлення висновків | жовтень 2020 р. | виконано |
| 7 | Оформлення переліку використаних джерел | жовтень 2020 р. | виконано |
| 8 | Попередній захист кваліфікаційної роботи на кафедрі | листопад 2020 р. | виконано |
| 9 | Підготовка тексту усного повідомлення | листопад 2020 р. | виконано |
| 10 | Захист кваліфікаційної роботи | грудень 2020 р. | виконано |

Студент \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ Богатченко О.О.

(підпис) (ініціали та прізвище)

Керівник роботи (проекту) \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ Д.О. Єрмоленко

(підпис) (ініціали та прізвище)

**Нормоконтроль пройдено**

Нормоконтролер \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ М.В. Титаренко

(підпис) (ініціали та прізвище)

РЕФЕРАТ

Богатченко О.О. Зарубіжний досвід у сфері локальної нормотворчості. – Запоріжжя, 2020. – 108 с.

Кваліфікаційна робота складається зі 108 сторінок, містить 75 джерела використаної інформації.

Актуальним сьогодні є інтеграція України у співтовариство із країнами ЄС, а також імплементація їх норм та прав на локальному рівні.

Локальна нормотворчість вирішує цілу низку питань , що не є вагомими на національному рівні, але вирішує питання та проблеми в окремо взятої адміністративної одиниці.

Локальна нормотворчість дозволяє врегулювати ті відносини, вирішувати проблеми, що є важливим для адміністративної одиниці

Локальна нормотворчість дозволяє об’єктивно, із повагою до норм та традиції адміністративної одиниці, розробляти та встановлювати ті норми, що регулюють віднощення у певнії сфері, не порушуючи ані Конституцію, ані інші нормативно-правові акти у рамках держави, адмінстративнії одиниці та співтоваристві держав, у членстві якої є Україна, якщо таке передбачено договором, іншим нормативно-правовим документом, що таке засвідчує.

Локальна норматворчість є невід’ємною частиною суспільства, що проживає на адміністративнії одиниці, адже через носіїв, нащадків традиції та норм, та мають вираження у локальної нормотворчості .

Зважаючи на євроінтеграційні орієнтири України, локальна нормотворчість поступово імплементує норми права ЄС, із збереженням колориту тієї адміністративної одиниці, на якому впроваджують .

Метою кваліфікаційної роботи є комплексний аналіз та детальне дослідження особливостей зарубіжного досвіду, та його вплив на локальну нормотворчість.

Об’єктом кваліфікаційної роботи процес нормотворчої діяльності адміністративних одиниць.

Предметом дослідження є нормативно-правова база та проєкти адміністративних одиниць.

Методологічну основу роботи складають сукупність методологічних та прикладних принципів та підходів до філософсько-світоглядних, загальнонаукових принципів і підходів та спеціально-наукових методів пізнання впливу зарубіжного досвіду на локальну нормотворчу діяльность адміністративних одиниць, використання яких дало змогу отримати науково-обґрунтовані результати. Для проведення дослідження будуть застосовані такі загальнонаукові методи як: аналіз, синтез, порівняльний аналіз, контент-аналіз, системно-правовий аналіз.

НОРМОТВОРЧІСТЬ, НОРМОТВОРЧА ІНІЦІАТИВА, ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД, ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ НОРМ

SUMMARY

Bogatchenko O. Foreign experience in the field of local rule-making. - Zaporozhye, 2020. - 108 p.

Qualification work consists of pages 108, contains sources of information used 75.

Ukraine's integration into the community with the EU countries, as well as the implementation of their norms and rights at the local level is relevant today.

Local rule-making solves a number of issues that are not important at the national level, but solve problems and problems in a single administrative unit.

Local rule-making allows to settle those relations, to solve problems that is important for the administrative unit Local rule-making allows objectively, with respect to the norms and traditions of the administrative unit, to develop and establish those norms that regulate relations in a particular area, without violating the Constitution or other regulations within the state, administrative units and the community of states, of which Ukraine is a member, if provided by the agreement, other legal document certifying such. Local rule-making is an integral part of society, living in administrative units, because through the bearers, descendants of tradition and norms, and have expression in local rule-making.

Taking into account Ukraine's European integration guidelines, local rule-making is gradually implementing the norms of EU law, while preserving the color of the administrative unit in which they are implemented.

The purpose of the qualification work is a comprehensive analysis and detailed study of the features of foreign experience and its impact on local rule-making.

The object of qualification work is the process of rule-making activity of the administrative unit of Ukraine.

The subject of the study is the regulatory framework and projects of the administrative unit of Ukraine. .

The methodological basis of the work is a set of methodological and applied principles and approaches to philosophical and worldview, general scientific principles and approaches and special scientific methods of understanding the impact of foreign experience on local rule-making activities of administrative units, the use of which allowed to obtain scientifically sound results. Such general scientific methods as analysis, synthesis, comparative analysis, content analysis, system-legal analysis will be used for the research.

RULES-MAKING, RULES-MAKING INITIATIVE, FOREIGN EXPERIENCE, IMPLEMENTATION OF STANDARDS

**РЕЦЕНЗІЯ**

**на кваліфікаційну роботу слухача магістратури спеціальності 081 «Право» денної форми навчання юридичного факультету**

**Богатченка Олександра Олександровичв**

**на тему: «Зарубіжний досвід у сфері локальної нормотворчості»**

Кваліфікаційна робота Богатченка Олександра Олександровича виконана у відповідності до усіх вимог, що пред’являються до подібного виду робіт.

Пріоритетними напрямками розвитку нормотворчості визначено створення умов для розвитку сучасної демократизації та активізації громадянського суспільства.

Кваліфікаційна робота має як теоретичну, так і практичну значимість, яка полягає в тому, що проблеми, розвитку нормативної творчості та використання зарубіжного досвіду в Україні, як і в зарубіжних країнах має виключно важливе значення як для науки так і для повсякденної державно-правової діяльності.

Досить цінним в роботі є ґрунтовність цього дослідження та його всебічність, що дозволило зробити конкретні висновки. В роботі автору в цілому вдалось чітко визначити завдання, структуру і методику дослідження, послідовно та повно розглянути комплекс питань пов’язаних з зарубіжним досвідом у локальних нормотворчості України.

Виходячи з вищевикладеного можна зробити висновок, що дана кваліфікаційна робота має певну наукову цінність, виконана на належному науковому рівні і тому має бути допущена до захисту в ДЕК і заслуговує на позитивну оцінку.

**Кандидат юридичних наук,**

**викладач кафедри цивільного права** **Луц Д.М.**

**відгук**

**наукового керівника на кваліфікаційну роботу слухача магістратури спеціальності 081 «Право» денної форми навчання**

**Богатченка Олександра Олександровича**

**на тему: «Зарубіжний досвід у сфері локальної нормотворчості»**

Актуальність теми кваліфікаційної роботи зростає з огляду на те, що локальна нормотворчість в Україні є одним із напрямків реалізації реформи влади.

Розвиток нормотворчої діяльності в Україні є закономірним кроком розвитку європейських цінностей в Україні, тому вивчення теорії та практики нормотворчої діяльності, з урахуванням майбутньої реалізації цього досвіду в Україні.

Автор успішно справився з поставленою метою. Дослідження має достатню наукову, нормативну базу, ґрунтується на необхідній методологічній основі. При написанні роботи досліджено достатню кількість нормативно-правових актів, наукової літератури, журнальних статей та статистичних даних, що дозволило всесторонньо розкрити тему.

Висновки, які були зроблені в результаті проведеного дослідження є логічними й аргументованими, мають як теоретичну, так і практичну значимість. Структура роботи обумовлена її змістом, є логічною, що дозволяє поступово виконати поставлені завдання і досягти мети дослідження.

Отже, враховуючи актуальність теми, ґрунтовний аналіз теоретичних та практичних проблемних питань пов’язаних із референдумами в Україні, вважаємо, що кваліфікаційна робота Богатченка Олександра Олександровича за темою: «Зарубіжний досвід в сфері локальної нормотворчості» виконана на належному науковому рівні, може бути допущена до захисту в ДЕК і заслуговує на позитивну оцінку.

**Доктор юридичних наук**

**Завідувач кафедри**

**цивільного права Єрмоленко Д.О**

ЗМІСТ

РОЗДІЛ1. ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА......................………………………10

РОЗДІЛ 2.ПРАКТИЧНАЧАСТИНА……………………….................................33

2.1. Поняття і принципи локальної нормотворчості………….............33

2.2. Зарубіжний досвіду у локальному нормотворчості ....................47

2.3. Аналіз впливу досвіду на локальну нормотворчіссть....................55

2.4. Характеристика впливу зарубіжного досвіду ………...................76

2.5. Аналіз нормотворчої діяльності адміністративних одиниць …....77

2.6. Напрями вдосконалення нормотворчої діяльності адміністративних одиниць.......................................................................................................87

ВИСНОВКИ………………………………………………………………….....99

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ……………………………………...100

# розділ 1 пояснювальна записка

*Актуальність теми.* Актуальним є те, що Україна , починаючи з 2014 року та закріплено на рівні Конституції, напрямку активного розвитку держави у міжнародних стосунках з Європейським Союзом, та подальше входження до європейського співтовариства, з інтеграцією права ЄС на національному та локальному рівнях, із збереженням принципів, які продиктовані Конституцією та народними нормами та традиціями, що належать певному народу(-ові) на певної(-их) адміністративної(-их) одиниці(-ях).

*Об’єктом кваліфікаційної роботи* виступають суспільні відносини, які пов’язані з підготовкою, прийняттям та оскарженням актів місцевих органів публічної влади, а також співвідношення із діючими актами ЄС .

*Предметом дослідження* є нормативні акти виконавчих органів сільських, селищних, місцевих рад: механізм розробки та прийняття.

*Метою* дослідження є комплексне висвітлення теоретико-правового аспекту актів місцевих органів публічної влади в Україні та обґрунтування практичних рекомендацій удосконалення процесу їх підготовки, прийняття та оскарження, а також визначення ступеню інтеграції норм ЄС.

Окремі питання правової природи та процедури прийняття, оскарження актів місцевих органів публічної влади досліджували та сприяли становленню й розвитку теорії та практики такі вітчизняні та зарубіжні автори, як: О.В. Батанов, Ю.П. Битяк, І.О. Дробот, А.П. Заєць, В.М. Косович, Л.А. Морозова, І.І. Овчинников, A.C. Піголкін, А.В. Ткачук, Ю.М. Тодика, Ф.Ф.Яхин та ін.

Найкраще охарактеризовано у цієї частині із статті:

<...виникли договірно-правові зобов'язання перед Європейським Союзом щодо адаптації свого законодавства до надбання Спільноти (acquis communautaire).

У п. 1 ст. 51 УПС визначено, що "Україна вживе заходів для забезпечення того, щоб її законодавство поступово було приведене у відповідність із законодавством Співтовариством" . П. 2 цієї статті УПС перелічено 16 пріоритетних сфер, в яких "матиме місце" "приблизна адекватність законів".

Організація процесу адаптації законодавства України до надбання Спільноти ЄС (далі - адаптація) протягом усіх 13 років виконання УПС постійно зазнавала змін.

Причому ці зміни стосуватися як колегіальних органів, покликаних ухвалювати стратегічні рішення з питань адаптації, так і на рівні органів виконавчої влади, які мали забезпечувати імплементацію цих рішень.

У рамках виконання зобов'язань України відповідно до УПС та на виконання завдань першого етапу адаптації законодавства відповідно до Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС, схваленої Законом України № 1629 від 16 березня 2004 р. , (далі - Програма адаптації) Міністерством юстиції України (далі - Мін'юст) проведено 35 порівняльно-правових досліджень відповідності законодавства України надбанню Спільноти, які охопили всі сфери адаптації, визначені в УПС. Крім того, здійснено переклад близько 70 із понад 100 тис. сторінок надбання Спільноти українською мовою, у 2009-2010 рр. започатковано роботу зі здійснення аналізу наслідків впровадження в законодавство України актів надбання Спільноти, запроваджено обов'язкову експертизу проектів законів та підзаконних нормативно-правових актів, які готуються Урядом на відповідність надбанню Спільноти (хоча масив законопроектів, які готуються народними депутатами, зокрема до другого читання, до цього часу не підпадає під таку експертизу через відсутність відповідної норми у Регламенті Верховної Ради України\* ).

Водночас показники виконання запланованих заходів у сфері адаптації залишаються вкрай низькими.

Наприклад, протягом 2005-2010 рр. відповідно до щорічних планів виконано 125 із передбачених 318 заходів. З них планом заходів на 2010 р. передбачено 92 заходи, з яких виконано 31, що становить близько 33%\*\* . Водночас Україна має активно готуватися до укладення Угоди про асоціацію Україна - ЄС (далі - УА), яка має замінити УПС. Якщо за УПС Україна добровільно і de facto на власний розсуд здійснювала наближення свого законодавства у пріоритетних сферах до законодавства ЄС...

Обсяг надбання Спільноти, який міститься в додатках до УА (насамперед у розділі щодо ЗВТ) і мають бути інкорпоровані в законодавство України, стане безпрецедентним для неї. Він ще не відповідатиме тому обсягу, який зазвичай беруть на себе країни-кандидати на вступ до ЄС, проте наближатиметься до нього.

На думку українських експертів, УА за своїм змістом "не буде мати аналогів серед уже існуючих угод про асоціацію, укладених ЄС з іншими країнами" .

При збереженні нестійкості системи органів, відповідальних за координацію цього процесу та безпосереднє виконання відповідних завдань, Україна буде неспроможною забезпечувати виконання УА.

Незважаючи на неодноразово озвучені на найвищому рівні наміри щодо активізації європейської інтеграції, на практиці відбуваються малозрозумілі хаотичні процеси так званої "оптимізації" інституцій, відповідальних за реалізацію євроінтеграційного курсу, в тому числі у сфері адаптації законодавства.

У результаті маємо або ліквідацію, або значне скорочення штату таких інституцій.

Це призводить до того, що Україна залишається не готовою до виконання УА, втрачає інституційну пам'ять та напрацьовані ресурси у сфері європейської інтеграції.

Вищевикладене і є аргументом актуальності дослідження в рамках цієї статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.

Окремі теоретичні і практичні аспекти державного управління адаптацією національного законодавства до законодавства ЄЄ висвітлено в дослідженнях вітчизняних авторів Н.А.Гнидюк, І.А.Грицяка, Г.В.Друзенка, В.К.Забігайла, О.В.Зеркаль, Ю.М.Капіци, І.В.Кравчук, В.І.Муравйова, Р.А.Петрова, О.М.Рудіка, С.В.Шевчука та інших.

Водночас безпосередньо питання інституційного забезпечення адаптації, зокрема в контексті підготовки України до виконання УА, залишається малодослідженим.

У науковому плані чи не єдину спробу опрацювати це питання здійснила І.В.Кравчук під час підготовки кандидатської дисертації на тему "Механізми державного управління процесом адаптації національного права до права ЄС: порівняльний аналіз" .

Водночас, з огляду на те, що на момент захисту роботи (2006 р.) у відносинах з ЄС ще не йшлося про укладення УА, питання підготовки інституцій, відповідальних за адаптацію, до виконання УА в ній не могло бути висвітленим повною мірою.

Крім того, протягом 2009-2010 рр. уряд Великої Британії профінансував проект під назвою "Проект консультаційної підтримки політики європейської інтеграції(EIPA)".

Одним із результатів його діяльності стала підготовка аналітичного матеріалу "Організація адаптації законодавства у процесі європейської інтеграції. Звіт для Координаційного бюро європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України" .

У ньому Уряду України пропонувалося розглянути два шляхи удосконалення існуючої моделі інституційного забезпечення адаптації законодавства:

1. Призначення Координаційного бюро європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України (далі - КБЄЄАІ) відповідальним за загальну систему планування, координації і моніторингу пріоритетів/діяльності з адаптації законодавства (включаючи тренінги). При цьому функції щодо підготовки експертизи проектів на відповідність надбанню Спільноти та здійснення перекладів залишаються за Мін'юстом (Державний департамент з питань адаптації законодавства).

2. Призначення КБЄЄАІ відповідальним за всі аспекти адаптації.

З огляду на необхідність проведення значних інституційних змін, пропонувалося ввести до складу КБЄЄАІ згаданий Державний департамент.

Слід зазначити, що ці пропозиції не були взяті до уваги, а після зміни влади обидві ці інституції було ліквідовано.

При цьому із 60 штатних одиниць КБЄЄАІ його правонаступнику - Департаменту європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України - було залишено 13, а з 50, які мав Державний департамент з питань адаптації, - Управлінню європейської інтеграції в центральному апараті Мін'юсту, яке до того ж функціонує у складі рядового департаменту, - лише 15.

Загалом в експертному середовищі та Уряді України на даний момент відсутнє цілісне бачення шляхів побудови ефективної моделі інституційного забезпечення адаптації згідно з майбутньою УА.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття.

Проблема неготовності України до забезпечення перенесення у своє законодавство в чітко визначені терміни значного масиву актів надбання Спільноти, вміщених у додатки до майбутньої УА, забезпечення ефективної координації цього процесу, належної виконавської спроможності, а також подальшого впровадження відповідних актів набуває все більшої актуальності з наближенням до завершення переговорів щодо УА.

Ситуація ускладнюється тим, що в умовах так званої адміністративної реформи на даний момент не йдеться про кадрове чи інше посилення інституцій у сфері європейської інтеграції.

Крім того, практично не функціонує Координаційна рада з питань адаптації законодавства на чолі з Прем'єрміністром, яка не проводила засідання з березня 2010 р.

Разом з тим в Україні створено Комітет економічних реформ, який очолює Президент. Наразі анонсовано проведення 21-ї реформи в ключових сферах суспільного життя.

Йдеться про адміністративну, пенсійну, земельну, житлову, трудову реформи, виборче законодавство, судочинство, кримінальний процес, охорону здоров'я тощо. Натомість забезпечення відповідності законів та підзаконних актів надбанню Спільноти, які мають бути ухвалені з метою впровадження цих реформ, за умови ослаблення чи недієздатності інституцій у сфері європейської інтеграції, передусім відповідальних за адаптацію, видається малоймовірним.

Чи здійснюватимуться за таких обставин внутрішні реформи в Україні згідно з європейськими нормами і стандартами? Чи відповідатимуть вони існуючим у відносинах з ЄС (та тим, які будуть невдовзі прийняті згідно з УА) договірно-правовим зобов'язанням України?

Як має бути організовано процес адаптації згідно з УА? Які інституції мають за це відповідати, з якими повноваженнями і за рахунок яких ресурсів? Усі ці запитання поки що чекають належних відповідей. Формулювання мети або цілей статті (постановка завдання).

Метою дослідження в рамках даної статті є вивчення проблем інституційного забезпечення адаптації в контексті підготовки до виконання майбутньої Угоди про асоціацію Україна - ЄС з урахуванням попереднього вітчизняного досвіду та досвіду колишніх і нинішніх країн-кандидатів на вступ до ЄС.

Для досягнення мети доцільно виконати такі завдання: дослідити стан інституційного забезпечення адаптації в контексті підготовки до виконання майбутньої УА; зробити прогноз можливих моделей інституційного механізму, здатного забезпечити належне виконання міжнародно-правових зобов'язань у сфері адаптації, які Україна візьме на себе, уклавши УА.

Виклад основного матеріалу з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Одразу після набуття 1 березня 1998 р. чинності УПС в Україні було утворено Міжвідомчу координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу на чоліз міністром юстиції, прийнято рішення про покладення на Мін'юст функцій з "координації діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" та створено Центр порівняльного права .

У наступному році Урядом було затверджено Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу та "з метою сприяння державним органам України у здійсненні системних заходів щодо вдосконалення нормотворчої діяльності … з урахуванням основних положень законодавства Європейського Союзу" при Мін'юсті створено Центр перекладів актів європейського права.

З огляду на те, що компетенція двох центрів виявилася дотичною, у 2003 р. Урядом на їхній базі було утворено Центр європейського та порівняльного права .

Ця інституція, у свою чергу, теж проіснувала менше двох років і на її базі у складі Мін'юсту було утворено Державний департамент з питань адаптації законодавства, який "діє як урядовий орган державного управління" .

Незважаючи на кілька спроб ліквідувати Державний департамент як занадто самостійний у своїй повсякденній діяльності проіснував він до останнього часу і був ліквідований під гаслом "оптимізації" із започаткуванням так званої адміністративної реформи.

В результаті питаннями адаптації опікується рядовий підрозділ Мін'юсту, який має обмежені фінансові та кадрові ресурси для забезпечення ефективності цієї діяльності.

Аналогічна динаміка простежується і у функціонуванні колегіальних органів.

Так, у 2000 р. було утворено Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу на чолі з Президентом України , діяльність якої невдовзіпочала дублюватися створеною в 2002 р.

Державною радою з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, що також очолювалася главою держави, а також Координаційною радою з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу на чолі з Прем'єр-міністром, утвореною в жовтні 2004 р. .

Обидва "президентські" органи було ліквідовано без пояснення причин у травні 2006 р. та листопаді 2005 р. відповідно. Таким чином, на даний момент de jure функціонує згадана Координаційна рада, яка до останнього часу регулярно проводила свої засідання, хоча й один раз на рік, а не два, як визначено Положенням про неї.

Водночас, починаючи з березня 2010 р., після її останнього засідання, інформація про її діяльність відсутня.

При цьому вперше з моменту її утворення ключові щорічні документи, які вона має схвалювати, - план заходів із виконання Програми адаптації на 2011 р. та доповідь про стан виконання Програми у 2010 р., - були затверджені з використанням процедури "шляхом опитування членів Координаційної ради".

Таким чином, координація адаптації в 2010-2011 рр. колегіальним органом на чолі з главою держави або Уряду фактично вже не здійснюється. Водночас доцільно видокремити практичні проблемні питання в організації процесу адаптації.

До них слід віднести слабку координацію або практично повну її відсутність, зокрема між: • виробленням політичних рішень у сфері європейської інтеграції та практичними завданнями у сфері адаптації; • адаптацією законодавства, його впровадженням і подальшим моніторингом виконання; • Урядом і Верховною Радою України, зокрема її Комітетом з питань європейської інтеграції; • міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, задіяними в процесі адаптації; • органами державної влади, задіяними в процесі адаптації та громадянським суспільством і міжнародними проектами.

Складно не погодитися з одним із висновків, зроблених експертами згаданого проекту EIPA, згідно з яким "координація гармонізації законодавства може відбуватися лише в центрі політики європейської інтеграції.

Лише тут можливо забезпечити те, що програма гармонізації законодавства слугує двом своїм першочерговим цілям - загальному економічному розвитку України та виконанню зобов'язань України за міжнародними угодами".

Україна є далеко не першою країною, яка інтегрується до ЄС.

При прийнятті рішення щодо моделі інституційного забезпечення адаптації доцільно врахувати досвід колишніх та нинішніх країн-кандидатів на вступ до ЄС. >

Тобто, на думку пана посла Трюханова, ще одним чинником “повільного” входження до ЄС — мала кількість службовців, що не давало всебічно та оперативно імплементувати норми, а також їх слабке матеріальне забезпечення, що не дозволяло в повному обсязі здійснювати свої повноваження.

Одним за чиників є майже відсутність моніторингу, контролю і координації між зазначеними органами, а також ліквідація органів, під приводом “оптимізації”.

Але головним завданням євроінтеграції є і буде:

<Перше питання - чи буде майбутня угода про асоціацію між ЄС і Україною схожа на вже наявні угоди між ЄС та країнами, що не мають членства в ЄС?

На наш погляд, майбутня угода не матиме аналогів серед уже наявних угод про асоціацію, укладених ЄС з іншими країнами. Як визначає ПА, угода повинна бути більш поглибленою, ніж наявна УПС між ЄС і Україною.

Зокрема, майбутня угода “оновить систему спільних інститутів, поглибить двосторонні відносини в усіх сферах співробітництва, посилить політичну асоціацію та економічну інтеграцію шляхом встановлення взаємних прав і зобов'язань” .

Скоріше за все, майбутня угода про асоціацію між ЄС і Україною займатиме місце, відмінне від зовнішніх угод ЄС, і може стати прототипом нової групи зовнішніх угод ЄС з державами - учасниками ЄПС - угод про сусідство. Наша думка ґрунтується на припущенні, що майбутні угоди між ЄС і третіми країнами в рамках ЄПС будуть відрізнятися особливими цілями - можливістю тісної інтеграції з ЄС, але без перспективи повного членства в ЄС, за умови значного удосконалення власної політичної, економічної та правової систем. Цілі майбутньої угоди про асоціацію між ЄС і Україною можуть бути сформульовані, виходячи із загальних цілей ЄПС та ПА, які надають можливість державам - учасникам ЄПС брати участь у різних ініціативах ЄС завдяки тісному політичному, економічному, культурному співробітництву і взаємодії в політичній, економічній, правовій сферах і сфері безпеки.

На нашу думку, цілі майбутніх угод про сусідство не будуть ідентичні, а будуть відрізнятися, залежно від рівня відносин між ЄС і кожною сусідньою країною.

Цілі майбутніх угод про сусідство будуть відповідати цілям спільно узгоджених ПД і ПА.

На наш погляд, майбутні угоди про сусідство повинні мати на меті поглиблення двостороннього співробітництва у таких сферах (як це зазначено в документах ЄПС): 1) політичного діалогу; 2) політики економічного і соціального розвитку; 3) участі в деяких програмах ЄС (освіта і практика, дослідження та інновації); 4) секторального співробітництва; 5) відкриття національних ринків відповідно до принципів СОТ і наближення до стандартів ЄС; 6) співробітництва в сферах правосуддя і внутрішніх справ .

На наш погляд, майбутні угоди про сусідство будуть обов'язково відповідати як загальним, так і спеціальним цілям ПА.

Таким чином, згідно з ПА спільні цілі майбутніх угод про сусідство будуть зосереджені на тісному політичному, економічному, культурному співробітництві та співробітництві в сфері безпеки, з можливим доступом сусідніх країн на внутрішній ринок ЄС.

Індивідуальні цілі майбутніх угод про сусідство відображатимуть різні стратегічні пріоритети ЄС щодо сусідніх країн.

Наприклад, можна припустити, що майбутні угоди про сусідство із середземноморськими країнами будуть переслідувати мету посилення регіонального співробітництва, встановлення спільних енергетичних мереж та інфраструктури і запобігання локальним конфліктам.

З іншого боку, майбутні угоди про сусідство з пострадянськими країнами будуть приділяти більше уваги адаптації демократичних цінностей ЄС, співробітництву в сферах правосуддя і внутрішніх справ, боротьбі з корупцією та питань регіональної безпеки, тому що ЄС бажає бачити пострадянські країни такими, де ефективно функціонують демократичні інститути і працюють механізми боротьби з нелегальною імміграцією до Європи.

Забезпечення стабільності та безпеки на зовнішніх кордонах ЄС є дуже важливим питанням для ЄС у відносинах з третіми країнами.

Далі буде спроба визначити зміст майбутньої угоди про асоціацію між ЄС і Україною та елементи “acquis communautaire”, які повинні бути перенесені в правову систему України. Як було зазначено вище, ми вважаємо, що загальні цілі ЄПС і ПА матимуть суттєвий вплив на цілі майбутніх угод про сусідство.

Тому цілі майбутньої угоди про асоціацію між ЄС і Україною, скоріше за все, будуть відображати як головні, так і індивідуальні цілі ПА ЄС — Україна.

До таких цілей належать: 1) політичний діалог, поширення європейських і міжнародних демократичних цінностей, верховенства права, прав людини та основних свобод, забезпечення регіональної та глобальної стабільності; 2) соціальний і економічний розвиток, заохочення структурних реформ, спрямованих на побудову функціональної та конкурентної ринкової економіки, обмеження втручання держави в економіку і приватизацію, лібералізацію послуг, в тому числі фінансовий сектор, соціальну і гуманітарну політики, фіскальну, монетарну та обмінну політики; 3) участь у деяких програмах ЄС (освіта і практика, дослідження та інновації); 4) співробітництво в секторах енергетики, транспорту, навколишнього середовища та інформаційного суспільства); 5) відкриття ринку України відповідно до принципів СОТ і зближення зі стандартами внутрішнього ринку ЄС; 6) співробітництво в сферах правосуддя і внутрішніх справ, з питань транскордонного співробітництва, міграції, боротьби з тероризмом, торгівлею людьми, нелегальними наркотиками і зброєю, організованою злочинністю, відмиванням грошей, фінансовими та іншими економічними злочинами.

Після виокремлення потенційних цілей майбутньої угоди про асоціацію між ЄС і Україною спробуємо визначити елементи “acquis communautaire”, які будуть частиною такої угоди.

При цьому ми будемо використовувати методологію, яка була застосована під час визначення цілей майбутньої угоди про асоціацію між ЄС і Україною.

Тобто ми спробуємо спрогнозувати, які елементи “acquis communautaire” повинні бути перенесені у правову систему України задля досягнення загальних цілей майбутньої угоди про асоціацію.

Головною метою майбутньої угоди про асоціацію буде розвиток політичного діалогу між ЄС і Україною.

Політичний діалог між ЄС та Україною буде націлений на встановлення демократичних свобод, захист прав людини, забезпечення свободи преси і засобів масової інформації. Для досягнення цих цілей преамбула майбутньої угоди про сусідство буде закликати Україну поділяти цінності ЄС і принципи, зазначені в установчих договорах ЄС (наприклад, у статті 2 Договору про ЄС).

Скоріше за все, особливі положення майбутньої угоди про сусідство закликатимуть Україну дотримуватися визнаних міжнародних принципів і стандартів щодо захисту прав людини і демократичних свобод, які містить Хартія ООН, Гельсинські і Паризькі документи ОБСЄ. Однією з головних цілей майбутньої угоди про сусідство має бути надання українським суб'єктам господарювання доступу на внутрішній ринок ЄС та створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС.

З метою заохочення України в досягненні цих далекосяжних цілей майбутня угода про сусідство може містити положення про зближення законодавства (англ. “approximation clause”) і так звані “умовні застереження” (англ. “conditionality clause”).

“Умовні застереження” широко використовуються в угодах ЄС з іншими країнами, в тому числі УПС.

Ці застереження можуть передбачати доступ України до свобод внутрішнього ринку ЄС та надання безвізового режиму за умови успішного просування України на шляху політичних, економічних та правових реформ.

Крім того, “умовні застереження” можуть передбачати проведення регулярного моніторингу здійснення реформ в Україні та дотримання демократичних стандартів українською владою.

Положення про зближення законодавства будуть схожі на ідентичні зобов'язання в раніше укладених угодах ЄС про асоціацію.

Найбільш ймовірним зразком для України може бути угода про стабільність і асоціацію між ЄС та країнами Балканського регіону.

У цих угодах чітко визначено стадії і пріоритети зближення національного законодавства з “acquis communautaire”, з урахуванням особливостей кожної країни Балканського регіону.

Можна припустити, що майбутня угода про сусідство між Україною та ЄС визначить пріоритетні галузі “acquis communautaire” (“секторальний acquis”), що мають велике значення для лібералізації взаємної торгівлі. Ці пріоритетні сфери стосуватимуться імплементації “acquis communautaire” в сфері конкуренції і права державної допомоги, забезпечення принципу недискримінації та лібералізації українського ринку послуг тощо (захист прав споживачів, податки, технічні стандарти, захист навколишнього середовища).

Виходячи з того, що в майбутній угоді про сусідство не буде жодних перспектив вступу України до ЄС, не можна очікувати жодних твердих зобов'язань з боку України імплементувати “acquis communautaire” в повному обсязі, як це вимагається від держав - кандидатів на вступ до ЄС.

Замість того, найбільш імовірно, що Україну будуть заохочувати до продовження процесу добровільної гармонізації в сферах, де сторони мають взаємний інтерес. Можна припустити, що майбутня угода про сусідство передбачатиме участь України в програмах ЄС у сферах освіти, культури і наукового співробітництва.

Це означає, що Україні може бути запропоновано доступ до деяких програм секторального співробітництва, що фінансуються ЄС (Еразмус Мундус, Сократес) (англ. “Erasmus Mundus”, “Socrates”), але за умови дотримання Україною європейських цінностей і принципів. Крім того, майбутня угода про сусідство може передбачати надання інформаційної, технічної та фінансової допомоги для забезпечення в Україні успішності програми зближення права, а також більш тісного співробітництва в інших сферах, таких як юстиція, внутрішні справи і транскордонна торгівля.

Така допомога буде полягати в наданні інформації українській владі та суспільству щодо “acquis communautaire”, інститутів ЄС, організації тренінгів для українських посадових осіб та консультування в ході процесу зближення законодавства.

Звичайно, надання допомоги з боку ЄС може бути припинено у разі недотримання Україною цінностей і принципів ЄС.

Секторальне співробітництво буде зосереджене в сферах взаємного інтересу ЄС та України.

Беручи до уваги географічне розташування України як транзитної території і високий рівень індустріального розвитку нашої держави, можна розраховувати на поглиблення секторального співробітництва з питань правосуддя і внутрішніх справ, контролю над нелегальною імміграцією, у галузі транспорту, енергетики, інформаційного суспільства, охорони навколишнього середовища, інновацій і космічного простору.

Положення майбутньої угоди про асоціацію щодо секторального співробітництва буде, очевидно, заохочувати Україну розпочати добровільну гармонізацію національного законодавства з релевантним “секторальним acquis”.

У межах особливо важливих сфер, як, наприклад, захист навколишнього середовища, конкуренція, державна допомога і контроль над нелегальною імміграцією, майбутня угода про асоціацію може містити “релевантний acquis” в додатках, які будуть невід'ємною частиною цієї угоди.

Цілі майбутньої угоди будуть визначати структуру і склад спільних інститутів асоціації. Цілі поглибленого політичного діалогу між ЄС і Україною зумовлюють існування трьохопорної інституціональної структури: Рада, Комітет і Парламентський комітет.

Малоймовірно, що майбутня угода про асоціацію запровадить певний рівень неформальної участі України у процедурі прийняття рішень ЄС.

Замість цього, більш за все, вона запропонує розширений обмін інформацією з законодавством ЄС, яке набрало чинності або обговорюється в законодавчих інститутах ЄС.

У відповідь на Україну може бути покладено зобов’язання своєчасно інформувати ЄС про нові закони і нормативно-правові акти, що впливають на асоційовані відносини з ЄС.

Цілі майбутньої угоди про асоціацію будуть визначати структуру і повноваження спільних інститутів, що наділені правом приймати рішення з обов'язковою юридичною силою, які будуть ставати частиною національного законодавства України.

Це надасть спільним інститутам значної переваги для транспозиції “acquis communautaire” в українську правову систему.

Як висновок можна зазначити, що майбутні угоди між ЄС та Україною про асоціацію не будуть схожі на вже наявні зовнішні угоди ЄС, а стануть прототипом окремої групи зовнішніх угод ЄС, обумовлених у статті 8 Договору про ЄС, - угод про сусідство.

Враховуючи політичну та економічну кризу в ЄС і в усьому світі, ці угоди не будуть мати на меті підготовку держав - учасниць ЄПС до повного членства в ЄС.

Проте угоди про сусідство передбачатимуть дуже тісну політичну, економічну і юридичну інтеграцію держав - учасниць ЄПС в ЄС за умови проведення ефективних реформ.

Для досягнення цих цілей майбутні угоди про сусідство матимуть так звані “умовні застереження” та положення про зближення національного законодавства і “acquis communautaire”.

У четвертій главі монографії ми зробили спробу визначити зміст і структуру майбутньої угоди про сусідство між Україною та ЄС, а також елементи “acquis communautaire”, що підлягають імплементації у правову систему України.

На наш погляд, саме цілі майбутньої угоди про сусідство між Україною та ЄС повинні визначати зміст і обсяг “acquis communautaire”, який повинен бути імплементований Україною.

Будемо сподіватися, що ця методологія може бути застосована в процесі проведення переговорів щодо майбутніх угод між Україною та ЄС, де сторони мають визначити обсяг і зміст релевантного “acquis communautaire”. >

Тобто, неважливо — чи ви у Лондоні, чи ви у Лісабоні, чи ви у Луганську чи ви у Жашкові — майже усі органи ( зокрема специфічних для певних територіальних одиницях, як наприклад окремий орган щодо перевірки алкоголю у Франції, їх шампанське та кон’як, що мають державний стандарт якості та походять з регіонів, де історично почали їх робити) взаємопов’язані, та працюють як єдиний механізм без кордонів, не зважаючи на те, що належать іншим державам.

Немала частина цієї роботи пов’язана із співпрацею із такими ж адміністративними одиницями.

За прикладом — місто Запоріжжя, де муніціпальна влада підписала угоду про братерство із 8 країнами, серед яких є місто Оберхаузен та Магдебург (Німеччина), Лінц (Австрія), Лахті(Фінляндія), Бельфор(Франція), а також ( номінально) Бірмінгем (Великобританія).

В певних галузях, ці міста побратими підтримують одне одного, як наприклад місто Магдебург, що підтримує зв’язки із Запоріжжям у сфері енергоефективності та енергозбереженності, або Бельфор у сфері культури та освіти.

Між зазначеними містами проводять тренінги та делегації, що значною мірою кріпить відносини між містами.

Зазначені приклади співтовариства — це лише маленький приклад, що є тисячі і тисячі у Європейському просторі, що споріднює з ЄС. Але головною метою, як на національному, державному чи локальному рівні полягає у данній статті :

<ЄС як один з провідних суб'єктів міжнародних відносин активно проводить політику транспозиції своєї правової спадщини – “acquis communautaire” у правові системи третіх країн.

Наразі ЄС проводить політику, за якої зміцнення двосторонніх політичних і економічних відносин між ЄС і третьою країною залежить від успішної та ефективної транспозиції “acquis communautaire” у правові системи третіх країн.

У контексті зовнішньої політики ЄС “acquis communautaire” - динамічна категорія, яка змінює свій обсяг і зміст залежно від конкретних цілей двосторонніх угод з іншими країнами і загального характеру двосторонніх відносин.

Можна стверджувати, що “acquis communautaire” використовують як інструмент зовнішньої політики ЄС.

Зокрема, використання поняття “acquis communautaire” у зовнішніх угодах ЄС має наслідком транспозицію правової спадщини ЄС у правові системи інших країн.

У таких випадках ЄС поводить себе як місіонер, який поступово встановлює дружні двосторонні відносини з іншими громадами з метою поширення та закріплення християнських цінностей, принципів і правил серед членів цих громад.

Відсутність чіткого визначення поняття “acquis communautaire” в Лісабонському договорі не є випадковим, а, скоріше, навмисним. Іншими словами, інститутам ЄС вигідно використовувати поняття “acquis communautaire” як невизначену динамічну категорію з метою постійного моніторингу та контролю над процесом транспозиції “acquis communautaire” у правові системи третіх країн.

Ця робота є комплексним дослідженням, яке має на меті вивчення прийомів і способів транспозиції “acquis communautaire” у правові системи третіх країн. Цієї мети було досягнуто поетапно.

На початку ми дослідили внутрішню і зовнішню сфери застосування “acquis communautaire”.

Зокрема, було продемонстровано, що внутрішня і зовнішня сфери застосування “acquis communautaire” неоднакові і передбачають різні цілі. Більш того, навіть у зовнішній сфері застосування “acquis communautaire” може мати різний обсяг і зміст залежно від характеру відносин ЄС з третіми країнами.

Потім було детально вивчено зовнішню сферу застосування “acquis communautaire”. Ми зробили висновок, що цілі зовнішніх угод ЄС визначають, які елементи “acquis communautaire” повинні бути імплементовані іншими державами - сторонами угод з ЄС. Наприклад, мета повного членства в ЄС тягне зобов'язання держави-кандидата імплементувати весь обсяг “acquis вступу”.

Менш амбіційні цілі зовнішніх угод ЄС (секторальне співробітництво, партнерство) тягнуть імплементацію стороною угоди тільки “релевантного acquis”.

На наступному етапі нами були проаналізовані матеріальні та процесуальні способи транспозиції “acquis communautaire” у правові системи третіх країн.

Нами було висунуто гіпотезу про те, що матеріальні і процесуальні способи транспозиції “acquis communautaire” у правові системи третіх країн застосовуються залежно від цілей цих угод.

На підставі результатів нашого дослідження було зроблено спробу визначити цілі та зміст майбутньої угоди про асоціацію між ЄС і Україною.

Зокрема, відокремивши приблизні цілі майбутньої угоди, ми спробували визначити, які елементи “acquis communautaire” будуть включені до її змісту.

Таким чином, можна зробити висновок, що транспозиція “acquis communautaire” у правові системи третіх країн - важлива мета зовнішньої політики ЄС. У більшості зовнішніх угод ЄС зазначається, що досягнення цілей цих угод обумовлено успішною імплементацією та ефективним застосуванням релевантного “acquis communautaire” третіми країнами.

Для цього ЄС розробив і успішно застосовує різні матеріальні і процесуальні способи транспозиції “acquis communautaire” у правові системи третіх країн.

Таку політику ЄС пояснюють необхідністю створення сприятливого правового середовища за межами ЄС, яка допоможе інвесторам ЄС ефективно захищати свої інтереси в цих країнах, а отже, отримати доступ на ринки третіх країн.

Це свідчить про те, що ЄС бере на себе сміливу місію з поширення та пропаганди міжнародних і європейських демократичних цінностей в усьому світі .

Лісабонський договір, який нещодавно набув чинності, спонукає ЄС пропагувати європейські спільні цінності та принципи в усьому світі ще більше .

Потрібно визнати, що високий економічний потенціал ЄС, його величезна політична вага, привабливість внутрішнього ринку ЄС роблять це завдання реальним.

Однак існує ймовірність того, що ЄС буде надмірно використовувати свій вплив для досягнення цих цілей. Може статися так, що у ЄС з'явиться спокуса чинити політичний та економічний тиск на інші країни, які не бажають поділяти європейські спільні цінності.

Сьогодні в договірній практиці ЄС активно використовується так звана “демократична умовність” (англ. “democratic conditionality”).

Це - політика примусу інших країн до виконання демократичних і політичних стандартів, проголошених ЄС, в обмін на певні політичні, економічні та фінансові дивіденди з боку ЄС. Протягом останнього десятиліття політика “демократичної умовності” активно застосовувалася ЄС щодо пострадянських країн. Проте потрібно визнати, що це мало обмежений успіх щодо перебігу демократичних реформ в цих країнах .

На думку вчених, ефективність політики “демократичної умовності” залежить від внутрішніх витрат інших країн на імплементацію європейських спільних цінностей. За високих витрат на імплементацію європейських спільних цінностей та відсутності перспективи членства в ЄС ефективність політики “демократичної умовності” низька . Тому, скоріше за все, незабаром з'являться нові засоби щодо поширення і пропаганди європейських спільних демократичних і правових цінностей в усьому світі. >

І на останок — так чого ж ця тема і ця робота із впливом зарубіжного досвіду на локальну нормотворчість була обрана мною?

Мабуть не так: Саме чого зарубіжний досвід зацікавила мене?

По-перше — перевірити, чи адміністративні одиниці наскільки дійсно мають самостіїний характер, та можуть вирішувати питання локального характеру, без бюрократичних перешкод.

По-друге — наскільки пройшла імплементація зарубіжного досвіду у сфері локальної нормотворчості, та подальший її розвиток.

По-третє — позитивний чи негативний вплив сталося на локальну нормотворчість.

І саме головне — чи стануть адміністративні одиниці нашої держави зразками Європейської локальної нормотворчості, без багатовікових нормативно-правових актів, що діють і по сьогодення.

Чи стануть міста, області, селища і інші суб’єкти вільними і колоритними, що буде це відображатися у нормативних актах після імплементації.

# Розділ 2 практична частина

## 2.1. Поняття і принципи локальної нормотворчості

Краще, ніж нижче наведена, не пояснить поняття:

<Перебудова всіх сфер громадського життя в Україні висунула, в якості ведучої, задачу відкрити максимальний простір процесам саморегулювання і самоврядування в суспільстві, створити належні умови для повного розвитку цього інституту.

При сьогоднішніх масштабах господарської діяльності і різноманітті проблем громадського життя представляється неефективним вирішувати усі виникаючі питання тільки централізованим шляхом.

Якісно новим, більш глибоким є можливість регулювання суспільних відносин на основі норм, самостійно вироблених соціальними колективами, а також особами для впорядкування свого поводження.

Тенденція, що тут спостерігається, полягає в розширенні сфери локального і відповідно звуженні сфери централізованого регулювання суспільних відносин в області господарської й іншої діяльності, у закріпленні в актах централізованого регулювання лише мінімальних (необхідних і достатніх) вимог до підприємництва, що складають обсяг і правові кордони волі юридичної особи.

Тому актуальність дослідження обумовлена з необхідністю вирішення питання щодо поняття локальної нормотворчості в механізмі правового регулювання...

...Тому, при розгляді питання про створення норми права, нормативного правового акта використовуються також терміни «правотворчість» і «законотворчість», й так само «правоутворення», що у деяких випадках застосовуються як синоніми.

У цьому зв'язку представляється необхідним розглянути основні підходи, що існують у юридичній науці до розкриття сутності даних правових понять.

На думку Ю. М. Оборотова, в юриспруденції питання про формування права, у результаті якого в діючу правову систему вводяться нові (змінюються чи скасовуються) правові норми традиційно розмежовується на два складові: соціальні процеси формування права (інакше правоутворення) і правотворчість (інакше нормотворчість) [5, с. 75-76].

На думку Олійника А. Ю., термін правоутворення охоплює своїм змістом процеси виникнення і функціонування права, його функціонування у фіксованих і нефіксованих (не інституціональних) формах.

Також Олійник А. Ю. вказує, що в поняття правоутворення включається: формування стійких соціальних зв'язків між членами суспільства та їх об'єднаннями на підставі об'єктивних можливостей співіснування, у результаті чого між ними розподіляються взаємні права та обов'язки (не юридичного походження); ретрансляціямоделей цього зв'язку в сферу правової регламентації шляхом перекладу їх на мову юридичних нормативів та надання їм загальнообов'язкового, державно-владного характеру; втілення правових принципів, правил поведінки у взаємовідносини індивідів, що надає цим зв'язкам більшої стабільності, упорядкованості та захищеності [3, с. 131].

На думку Скакун О. Ф., правоутворення – всі форми і засоби виникнення, розвитку і зміни права, у тому числі і правотворчості, це складний і тривалий багатофакторний стихійний соціальний процес.

Правоутворення відбувається за рахунок внутрішніх ресурсів суспільства через ритмічні імпульси волі і порядку, що врівноважують, доповнюють один одного й одночасно активізують у цій взаємодії рух до стану правотворчості [6, с. 468].

Нормотворчість можна розглядати, як складову частину механізму правового регулювання, без якої не з'являться на світ норми права, спрямовані на регулювання суспільних відносин. С. С. Алексєєв, говорячи про механізм правового регулювання, відзначав, що явища правової дійсності (дії в області правотворчості, акти по реалізації юридичних норм) враховуються в правовому регулюванні, включаються в дію його механізму [1, с. 152].

В. В. Іванов стверджує, що нормотворчість є комплексом здійснення певних операцій за певними методами на певних стадіях.

Необхідність розмежування правоутворення і правотворчості визначається існуванням кордону між стихійними і цілеспрямованим (офіційним) рухом правових ідей у напрямку оформлення моделей поводження у формі суб'єктивних прав і юридичних обов'язків [5, с. 76].

Наявність різних точок зору, різних підходів свідчить про те, що проблема нормотворчості складна і має багаторівневий характер.

Однак ми вважаємо, що і правотворчість, і законотворчість містять у собі нормотворчість, але нормотворчість носить більш вузький і конкретний характер.

Сфера діяльності норми права – конкретне відношення (чи подібні відносини), нормативного акта – визначена область суспільних відносин, права – весь спектр суспільних відносин.

У юридичній літературі є точка зору про те, що «про нормотворчу діяльність варто говорити як у власному змісті слова, так і в широкому розумінні.

У власному змісті – це діяльність по виробництву 127 (формуванню) норм права, у широкому розумінні – це діяльність, пов'язана з підготовкою і прийняттямнормативних правових актів.

Дана позиція обґрунтовується тим, що в нормативних правових актах можуть міститися також розпорядження, які хоча й носять правовий характер, але не є нормами права» [4, с. 13].

Таким чином, вважаємо, що нормотворчість в цілому являє собою складне соціальне явище, що має управлінську природу, це також одна з можливих форм правового впливу на суспільні справи.

Але, проте, це завжди діяльність управомочених суб'єктів по розробці, переробці і виданню певних нормативних актів.

У даному визначенні нами виділяється кілька елементів. По-перше, пізнання, вивчення й аналіз явищ і процесів, що допускають чи вимагають правової регламентації.

По-друге, визначення органа чи іншого суб'єкта, управомоченої особи прийняти той чи інший правовий акт.

По-третє, вибір форми передбачуваного акта.

По-четверте, підготовка, прийняття чи зміна його в рамках відповідних процедур.

Усі названі елементи знаходяться між собою в органічній єдності.

Випадання, яких-небудь елементів чи їхня відсутність, ослаблення їхніх внутрішніх зв'язків і залежностей робить дефектним нормотворчість в цілому.

Вона погано чи з запізненням відбиває суспільні ситуації і тенденції розвитку економіки, політичної і соціальної сфери.

Створюються необґрунтовані, неефективні правові акти, що негативним образом впливають на суспільні процеси і поводження людей.

Можна стверджувати, що прийняття правових розпоряджень – важка та найблагородніша справа законодавців.

Тим самим вони реалізують визначені в суспільних відносинах об'єктивні по обставинах і природні за умовами місця і часу вимоги, що випливають із самої природи речей.

Правовою підставою для локальної нормотворчості є загальні чи спеціальні правові акти, що за своїм характером є диспозитивними.

Законодавець у загальній нормі, як правило, визначає задачу чи вказує загальний напрямок, коло питань локального правового регулювання.

У ряді випадків у загальній нормі міститься більш докладний перелік питань, що підлягають правовій регламентації при укладанні нормативних угод.

Прикладом тому може служити визначаюча зміст і структуру колективного договору.

Отже, у процесі локальної нормотворчості її суб’єкти, висуваючи визначені цілі для більш сучасного і всебічного задоволення своїх потреб і інтересів, повинні виявляти, і дійсно виявляють окремі риси, сторони, факти, явища, що діють і виникають відповідно до цих потреб і інтересів, і додають їмнормативний характер, підкоряючи тим самим свої дії досягненню поставлених цілей і перетворенню дійсності.

Адже вольовий початок суб'єктів виявляється максимально, якщо законодавець віддає на їхній розсуд право визначати своє поводження, не виходячи при цьому за рамки, установлені законом.

Поводження в цих випадках здобуває активний, ініціативний характер.

Про правову активність у юридичній літературі останнім часом пишуть багато.

На нашу думку, відзначаючи правову активність на рівні колективних суб'єктів, саме локально-правові норми є засобом її вираження.

«Ми вважаємо, – писав Гегель, – щасливим той народ, якому держава надає значну волю діяльності з питань загального характеру, що не мають першорядного значення для держави в цілому, саму ж державну владу, що може знайти підтримку в вільному, позбавленому педантизму дусі свого народу, – безмежно могутньою» [2, с. 84].

Таким чином, зміст і значення локальної нормотворчості полягають у тому, щоб, в ідеалі, обрати такий варіант правового регулювання, юридичної регламентації, який би в найбільш повній мірі відповідав інтересам і цілям діяльності даної організації (соціального колективу) і її (його) членів.

Для цього необхідно враховувати специфіку діяльності тієї чи іншої організації (соціального колективу), сприятливі об'єктивні і суб'єктивні умови для прийняття і застосування локального правового акту, а також вибір оптимальної правової форми вирішення нагального питання (проблеми).

Приймаючи в увагу ретельно проведений комплексний аналіз сутності понять «правотворчості», «законотворчості» та «нормотворчості», пропонуємо наступне визначення локальної нормотворчості.

Локальна нормотворчість – це діяльність управомочених суб'єктів, що є частиною механізму правового регулювання, здійснювана на делегованій чи компетенційній основі і спрямована на розробку, прийняття і встановлення нормзагального характеру, що регламентують різноманітні сфери діяльності юридичної особи, а також взаємини, що складаються між її членами. >

Отже, ми встановили, що локальна нормотворчість а також її окремі значення. За принципами краще звернутися до статті О. В. Шаган та його роботою “ПРИНЦИПИ НОРМОТВОРЧОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ “:

<Принцип верховенства права закріплений у ст. 8 Конституції України [1] та ст. 4 закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [7].

Визначає спрямованість нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування.

Передбачає відповідність актів органів місцевого самоврядування праву як мірі загальної і рівної для усіх свободи та справедливості.

Стабілізує діяльність органів місцевого самоврядування та територіальної громади.

Принцип гуманізму.

Відображений у змісті ст. 3 Конституції України [1] та ст. 4 закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [7].

У нормотворчій діяльності органів місцевого самоврядування проявляється в нормативному закріпленні та забезпеченні прав і свобод індивіда.

Підзаконні норми актів органів місцевого самоврядування спрямовані на максимальне задоволення матеріальних та духовних потреб жителів територіальної громади, вони конкретизують та уточнюють механізм реалізації їхніх прав і свобод.

У забезпеченні необхідного рівня стабільності та добробуту на відповідній території органи місцевого самоврядування спираються на загальні засади демократії.

Сутність принципу демократизму розкривається у процесі прийняття нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування з урахуванням волі більшої частини населення та водночас інтересів різних соціальних груп.

У зв’язку з цим повинна розповсюджуватись практика публічного обговорення проектів нормативно-правових актів.

Відповідно до зауважень та пропозицій, що висуваються в результаті обговорення, нормотворчий орган зобов’язується вносити до проекту зміни та доповнення.

Максимально цей принцип проявляється на місцевому референдумі, однак із прийняттям закону “Про всеукраїнський референдум” (28 листопада 2012 р.) та втратою чинності закону “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” у цьому правовому полі утворилася прогалина. Місцевий референдум залишився без механізму реалізації [4, с. 4].

Принцип законності закріплений у ст. 19 Конституції України та ст. 4 закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Відповідно до нього, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі та в межах повноважень і у спосіб, що передбачені у Конституції та законах України [1].

Варто зазначити, що органи публічної влади, зокрема й місцева влада, замість диспозитивного принципу “дозволено те, що не заборонено законом”, мають керуватись у своїй діяльності принципом “дозволено лише те, що прямо передбачено законом” [2, с. 248].

Зокрема, під час підготовки нормативно-правового акта органи місцевого самоврядування повинні переконатися, що це питання зараховано до їх компетенції та вирішити його потрібно чітко у тих межах, які встановлені приписами Конституції та законів України.

Принцип гласності відображається у ст. 57 Конституції України.

Закони та інші нормативноправові акти, що визначають права і обов’язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом.

Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права та обов’язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є не чинними [1].

Гласність передбачає прозорість діяльності органів місцевого самоврядування, їх підконтрольність, необхідність звітувати перед громадою.

Гласність є важливим інструментом, що “захищає” демократичні відносини, створюючи перешкоди для узурпації або закритості влади [2, с. 248].

У нормотворчості органів місцевого самоврядування забезпечується висвітлення нормотворчого процесу та його результатів у місцевих засобах масової інформації (друкованих виданнях, радіо, телебаченні), участь жителів територіальної громади в обговоренні проектів нормотворчих рішень, процедури опитування для виявлення та врахування думки громадськості з правових питань, відкритий доступ до засідань міських, сільських (районних у місті) рад тощо.

Принцип відповідальності.

Закріплений у ст. 74–76 закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та полягає у тому, що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами.

Є підзвітними, підконтрольними та відповідальними перед територіальними громадами [6].

Цей принцип стимулює органи місцевого самоврядування до виконання своїх завдань з “відчуттям” відповідальності, професіоналізму і з врахуванням усіх об’єктивних потреб територіальної громади.

Оскільки у разі порушення Конституції, законів України, обмеження прав та свобод громадян, неспроможності забезпечення наданих їм законом повноважень територіальна громада у будь-який час може припинити повноваження відповідних органів.

Передусім рішенням місцевого референдуму.

Уточнюючи загальні принципи, своє відображення у нормотворчості органів місцевого самоврядування знаходять спеціальні принципи.

Принцип динамізму та стабільності.

Спрямовує нормотворчу діяльність органів місцевого самоврядування на створення стабільного нормативно-правового акта, з можливістю внесення до нього змін і доповнень з урахуванням тенденцій розвитку територіальної одиниці.

Принцип оперативності.

Полягає у спроможності органів місцевого самоврядування своєчасно реагувати на суспільні зміни, створювати необхідні норми права, вносити до них зміни чи відміняти недієві та малоефективні.

Принцип планування та прогнозування.

Дає змогу окреслити коло суспільних відносин, що потребують першочергового вирішення, а також спланувати перелік актуальних питань, пов’язаних з розвитком територіальної одиниці.

Принцип системності та ієрархічності полягає у внутрішній узгодженості елементів нормативно-правового акта та зовнішній узгодженості нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування з усією чинною системою права, щоб посісти в ній своє особливе місце (підзаконних актів) та здійснювати відповідну регулятивно-правову функцію.

Принцип застосування прийомів та засобів юридичної техніки.

Зміст цього принципу визначає система засобів, правил, прийомів підготовки нормативно-правових актів органами місцевого самоврядування для уникнення недоліків, притаманних нормативно-правовим актам (неповнота, неточність, неясність, наявність помилок, прогалин, колізій, суперечностей тощо).

Зокрема, з метою усунення вказаних недоліків доцільно було б розробити схеми-шаблони, методичні рекомендації, роз’яснення для органів місцевого самоврядування, що містили б уніфіковані зразки основних нормативно-правових актів.

Наприклад: “Збірник модельних правових актів органів місцевого самоврядування”.

Принцип застосування прийомів і правил юридичної техніки не може повністю реалізуватись без принципу професіоналізму, що прямо пов’язаний із якістю нормотворчості.

Цей принцип ставить вимоги до суб’єктів нормотворчої діяльності, якими мають виступати кваліфіковані спеціалісти.

До участі у роботі над нормативно-правовими актами повинні залучатись насамперед кваліфіковані юристи, а разом з ними і фахівці з інших галузей знань.

Суб’єкт нормотворчості має знати, як будуть сприймати ту чи іншу норму різні верстви населення [8].

Однак доволі часто депутати місцевих рад, не маючи навичок моделювання нормативно-правових актів, “творять” їх на власний розсуд, що призводить до численних порушень прав і свобод жителів територіальної громади [9, c. 23].

Основною причиною вважаємо відсутність у законодавстві України чітких вимог до особи кандидата у депутати, зокрема про наявність у нього вищої освіти. Так, у ч. 1. ст. 9 закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” зазначається, що депутатом, сільським, селищним, міським головою може бути обраний громадянин України, який має право голосу, відповідно до ст. 70 Конституції України [3].

Однак ст. 70 Конституції України декларує те, що право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцять років [1].

Принцип наукової обґрунтованості.

Зміст цього принципу полягає в обов’язковому зборі та аналізі економічної, правової та іншої інформації органами місцевого самоврядування про об’єкти правового регулювання, залучення до розроблення нормативно-правових актів діячів науки, практичних працівників як експертів, консультантів, впровадження наукових розробок в нормотворчий процес, використання правозастосовчої практики.

Принцип міжнародного пріоритету.

Передбачає забезпечення механізму реалізації міжнародно-правових норм у нормотворчості загалом і відповідно у нормотворчості органів місцевого самоврядування. Принцип національних інтересів.

У нормотворчості органів місцевого самоврядування відображається у врахуванні економічних, соціальних, культурних, політичних потреб частини народу (нації), що проживає на відповідній частині території.

Суспільні відносини, що виникають на таких територіях, повинні бути враховані і адаптовані до місцевих потреб з урахуванням державних інтересів.

Висновки.

Викладені положення дають змогу зробити такі висновки: - швидке та якісне вирішення “питань місцевого значення” залежить насамперед від організації процесу нормотворчості, в основу якої покладені основні засади такої діяльності; - систему принципів нормотворчості утворюють: загальні принципи (верховенства права, гуманізму, демократизму, законності, гласності, відповідальності) та спеціальні принципи (формально-спеціальні: динамізму та стабільності, оперативності, планування та прогнозування, системності і ієрархічності, застосування прийомів та засобів юридичної техніки, професіоналізму; змістовно-спеціальні: наукової обґрунтованості міжнародного пріоритету, національних інтересів тощо; - нормотворчість органів місцевого самоврядування спирається на систему принципів, що має певні особливості, у процесі чого забезпечується оптимальне поєднання інтересів державної влади, місцевого самоврядування та окремих громадян; - вищерозкриті принципи нормотворчості органів місцевого самоврядування взаємопов’язані, можуть працювати лише у тісній взаємодії для досягнення максимального результату. >

Вищенаведені статті краще і коротко роз’яснює ті питання, що зазначені у цій частині роботи, бо інакше чи менше описувати — немає сенсу.

Якщо коротше — то буде неповний розгляд питання, а якщо інакше — то це буде ще довше, ніж інші розділи цієї роботи.

Саме таке односторонне тлумачення не спотворює світогляд правників, а також полегшує використання тих чи інших нормативно-правових актах.

## 2.2. Зарубіжний досвіду у локальному нормотворчості

Ось і головна тема роботи. Те, до чого і дійшли. Найкращим прикладом цього буде уривок із статті, з історичним присмаком:

<Статути територіальних громад мають давню традицію.

Вони були важливим локальним джерелом права і відігравали свого часу надзвичайну роль в історії становлення та розвитку сучасних форм місцевого самоврядування.

Саме з появою статутів (хартій) міст пов’язують виникнення передвісника сучасного місцевого самоврядування – комунального самоврядування в країнах Західної Європи в ході так званих «комунальних революцій» ХІ–ХІІст.

Аналіз історії статутів територіальних громад у сучасній зарубіжній науці проводився у працях С.А.Авак’яна, А.А.Акмалової, С.В.Арбузова, І.В.Бабічева, Г.В.Барабашева, М.С.Бондаря, Т.М.Бялкіної, В.І.Васильєва, І.В.Видріна, Б.Ц.Жалсанова, А.Р.Єрьоміна, Ю.Д.Казанчева, А.М.Костюкова, О.В.Кудрякова, О.О.Кутафіна, Т.С.Масловської, В.С.Мокрого, І.І.Овчинникова, М.Л.Пєшина, М.В.Постового, О.А.Сергєєва, О.В.Сикайло, В.І.Фадєєва, С.І.Чащиної, О.І.Черкасова, К.С.Шугриної та ін.

Виходячи з цього, одним з ключових питань теорії статутів територіальних громад є дослідження процесів становлення та розвитку статутів територіальних громад в історичній ретроспективі

. Адже комплексний аналіз юридичних, соціально-політичних та територіальних процесів становлення місцевого самоврядування та його правової основи, усвідомлення місця у конституційно-правовому механізмі регулювання муніципальних відносин актів локальної нормотворчості, насамперед та у першу чергу вимагає діалектичного аналізу еволюції статутів територіальних громад як джерела конституційного права та одного з визначальних чинників становлення локальної демократії.

Адже інститути місцевого самоврядування, рівень, зміст, форми і методи його здійснення, а також такі акти локального нормотворення як статути територіальних громад, виникають не відразу, а спочатку у вигляді певних передумов, об’єктивних чинників, які формуються за сприятливих умов.

Тому саме діалектичний метод дозволяє виявляти та вирішувати правові, соціально-політичні, історичні, культурні, демографічні та інші проблеми, які виникають в процесі визнання, становлення, розвитку, організації та функціонування місцевого самоврядування, розкрити діалектичну єдність та детермінованість загальних процесів демократизації суспільства та держави, становлення місцевого самоврядування, формування дієздатних територіальних громад та ефективної системи локального захисту прав особистості в Україні.

Використання історичного підходу щодо дослідження статуту територіальної громади як джерела конституційного права має важливе теоретико-методологічне значення.

Адже маючи перед собою різноманітні моделі організації та форми здійснення місцевого самоврядування у містах, селищах, селах, які впроваджувалися протягом історії української держави, дослідивши злети та кризи демократії та її інститутів в Україні, розглянувши характер стосунків сільських, селищних, міських територіальних громад з іншими суб’єктами місцевого самоврядування та інститутами держави та політичної організації суспільства, а також іншими територіальними громадами, населеними пунктами та державами, які виникають у процесі становлення місцевого самоврядування в Україні, маючи перед собою приклади такої еволюції у зарубіжних країнах, можна не тільки зрозуміти ті об’єктивні та суб’єктивні, внутрішні та зовнішні причини, які обумовлюють сучасне становище місцевого самоврядування та локального статутного нормотворення, а й окреслити тенденції розвитку муніципальної демократії та перспективи формування дієздатних територіальних громад, правових основ їх діяльності.

Це дозволяє, по-перше, розглядати еволюцію статутів територіальних громад як джерел права та конституційного права зокрема як цілісний процес виникнення, визнання, формування, становлення і розвитку місцевого самоврядування, далекий від монотонності і прямолінійності.

По-друге, аналіз еволюції статутів територіальних громад сіл, селищ, міст дає можливість виділити в загальному історичному русі розвитку місцевого самоврядування в Україні ряд якісно різних етапів з дуже неоднаковими політико-правовими, соціально-економічними та управлінськими параметрами.

По-третє, незважаючи на те, що в цілому розвиток інститутів місцевого самоврядування в Україні характеризується радикальними змінами управлінських парадигм[1] – від найпростіших вічових зборів Київської Русі до інститутів козацької демократії; від природно-правових вітчизняних форм громадівського устрою до перенесеної з Заходу політичної моделі магдебурзького права із розвинутою системою статутного нормотворення; від самоврядування вільної Української козацької держави до уніфікованої системи земського управління за часів Російської імперії; від нетривалого функціонування самоврядних структур під час правління Центральної Ради через терни радянського тоталітаризму з його відкиданням будь-яких проявів локального нормативного саморегулювання до конституційної моделі місцевого самоврядування, в основі якої – право територіальних громад на самостійне вирішення питань місцевого значення, у тому числі й шляхом прийняття статутів територіальних громад – в умовах сучасної незалежної української держави, – ретроспективний аналіз статутів територіальних громад як джерел конституційного права дозволяє не лише простежити певну наступність протягом вітчизняної історії місцевого самоврядування особливої ролі статутного регулювання, а й виявити проблеми, які виникають у процесі становлення місцевого самоврядування та окреслити тенденції розвитку локальної демократії у сучасній України.

Слід зазначити, що розвиток статутів територіальних громад, муніципальних хартій та інших актів локальної саморегуляції у місцевому самоврядуванні – це тривалий, розтягнутий у часі та просторі процес, який складається із сукупності історичних етапів, які змінюють один одного.

Хронологічні рамки цих етапів значною мірою носять умовний характер.

Між тим критеріями переходу від одного історичного етапу до іншого слугували різкі, переломні моменти у розвитку державного управління, місцевого самоврядування та вітчизняної державності, які були викликані сукупністю загальнонаціональних та регіональних, внутрішніх та зовнішніх, політичних, економічних, соціальних, культурних, екологічних, демографічних та інших тенденцій і процесів, які детермінували визнання, розвиток або занепад, відродження та перманентне реформування інститутів місцевого самоврядування як в Україні, так і у більшості зарубіжних країн.

Місце і роль статутів територіальних громад та інших аналогічних за своєю природою актів місцевого самоврядування у процесі формування місцевого самоврядування надзвичайно великі.

Ще на ранніх етапах розвитку муніципальної демократії статути міст практично були головним її символом, виступали своєрідними комунальними конституціями міських громад протягом багатьох століть.

Саме у цей період, коли відбувалися масові міграції сільських жителів у міста від кріпосного пригнічування, що усе більше посилювався, стрімко розвивалися міські вольності та у середньовічні міські статути вносилися знамениті фрази «Luft in der Städten frei mache» (міське повітря робить нас вільними) або «Kein Huhn fłiegt über die Mauern» (жоден півень не перелітає через міські стіни).

Ці вольності особливо ярко проявилися у Х – ХІ ст.ст. у містах центральної Німеччини, яким «засновники» цих міст – князі, графи та єпископи – вважали вигідним надати значну автономію, видаючи їм особливі хартії. Цей муніципально-визвольний процес повною мірою відноситься до європейського континенту – Франції, Німеччини, Фландрії та, з деякими відмінностями, до Італії; в Англії ж розвиток сеньйоріального режиму у багатьох випадках обмежився одними поміст’ями, і тому міста доволі успішно боролися там за свою автономію частіше за все безпосередньо з центральною державною владою, яка поступово поступалася їм.

Так, після обнародування «великої хартії свобод» центральний уряд кілька століть надавав містам чисельні грамоти, у яких підтверджувалися їх привілеї та розширювалися міські вольності[2,c.34,46].

Як правило, в спеціальній літературі в історії статутів територіальних громад виділяють два основних періоди: доконституційний та конституційний[3,c.9–11]. Так, у доконституційний період, тобто у період, коли держава була варварською (рабовласницькою, феодальною) за рівнем своєї цивілізації, самоврядування територіальних громад (сільських та міських) носило становий характер і закріплювалося, наприклад, грамотами власників міст, феодалів (у привілейованих містах, містечках, селах) або нормами звичаєвого права (у непривілейованих містах, містечках і селах). У конституційний період, коли держава стала конституційною (конституційна монархія або республіка), а її громадяни звільненими від феодальних повинностей, право на самоврядування у територіальних громадах було визнано для них загальним і рівним.

Статути як кодифіковані акти, що регламентують життєдіяльність міст, найважливіші аспекти міського самоврядування, з’являються з ХІІст. в Італії. Перші хартії середньовічних міст Італії (Мантуя – 1014р., Феррара – 1055р., Піза – 1081р., Кремона – 1114р.), Франції (Сент-Омер – 1127р., Монтобан – 1144р., Бове – 1182р., Камбре – 1184р., Арбуа – 1282р.), Нормандії (Верней – 1100р.), Німеччини (Вормс – 1073р., Майнц – 1077р., Фрайбург – 1120р., Магдебург – 1188р.), Англії (Лондон – 1129р., Іпсвіч – 1200р.) були своєрідним засобом «юридизації» комунальної форми самоврядування, а їх метою було закріплення муніципальних прав і свобод (насамперед права на створення виборних органів міського самоврядування) та привілеїв міської громади (комуни), особистої свободи та майнових прав її членів, системи управління містом, повноважень, структури та порядку формування органів міського самоврядування. Попередниками цих хартій були зібрання норм, на яких присягали консули і жителі північно-італійських міст[4,c.130–131].

Так, наприклад, статут французького міста Лаона, складався з 23 статей, визначав статус громадянства комуни, її кордони, майнові та цивільні права громадян, в тому числі жінок, покарання за окремі злочини, регулював взаємовідносини комуни з єпископом, сеньйором та королем.

Важлива деталь: особи, які входили до складу комуни, окрім звичайних повинностей – цивільних та військових, були повинні протягом першого року або побудувати будинок, або придбати виноградник, або довести володіння певним майном, щоб у випадку притягнення до суду мати достатнє матеріальне забезпечення для сплати штрафів.

Більш абстрактний текст статуту іншого французького міста Сент-Омер (1127–1128рр.) містив відомості про політичний устрій комуни (присяга, вибори двох мерів, призначення суддів та міської колегії), про її фінанси (плата за вступ до комуни, перелік майна, яке обкладатиметься податком), принципи правосуддя та судочинства, про повинності городян, правила поведінки гостей міста тощо[5,c.80].

Хартія міста Бове складалася з сімнадцяти статей, які закріплювали положення про те, що всі люди в стінах міста та в приміських територіях мають присягнути комуні; кожний має допомагати іншому, якщо вважатиме це правильним; якщо права будь-якої особи, яка присягнула комуні, порушуються, вона має право принести скаргу перам комуни, які зобов’язані розглянути її та захистити ці права; жодна людина, яка порушила права члена комуни, не буде допущеною у місто, поки вона не відшкодує збитки згідно з рішенням перів тощо.

Хартія не визначала форми управління міської громади, а тільки встановлювала, що її пери повинні виносити рішення та гарантувати життя та власність її членів[6,c.344].

Цікавою є статутна регламентація у середньовічних містах окремих демократичних інститутів, зокрема виборів при формуванні органів міського самоврядування.

Безумовно, процедура «виборів» у багатьох середньовічних комунах може бути названою такою лише за умови, якщо її не порівнювати з виборами у сучасному розумінні.

У хартіях комун доволі рідко зустрічалися відомості щодо процедури виборів, враховуючи, що під нею розумілася природна традиційна процедура вибору посадових осіб на зборах, які нерідко називалися «парламентом», «асамблеєю» делегованих представників.

Але вимоги до кандидатів, як правило, регламентувалися доволі жорстко. Так, за хартією м.Арбуа 1282р. (Франція) «жодна з обраних комуною осіб не мала права відмовитися від обрання», за хартією м.Валанс’єна нещодавно обрані управлінці мали «на роздуми» лише одну добу, протягом якої вони могли спробувати відвести свою кандидатуру у виключних випадках, враховуючи, що виконання виборних посад прирівнювалося до повинності, хоча й почесної.

Ще з часів зародження статутного права в Європі спостерігалися прояви його впливу на сучасні українські терени.

В історичних джерелах зберігалась згадка про датований 1290р. статут кримського міста Кафи (Феодосії), яке на той час було генуезькою колонією. На жаль від цього документу залишилися лише назви статей, але інші документи свідчать про високий рівень організації муніципального життя цієї колонії[7; 71].

Позитивний зарубіжний досвід та вітчизняна практика муніципального будівництва свідчить, що статут територіальної громади, за умовою його прийняття населенням (безпосередньо або представницьким органом територіальної громади) має стати основним пріоритетним нормативно-правовим актом місцевого самоврядування, який є своєрідною локальною конституцією на території, на яку розповсюджується юрисдикція відповідної територіальної громади – первинного суб’єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій та повноважень.>

Починаючи ще з того моменту середньовіччя, і навіть коли пришли варяги на Київську русь.

Так що, зарубіжний досвід — це навіть історичний аспект для локальної нормотворчості нашої держави, адже завжди запозичивали в когось.

## 2.3. Аналіз впливу досвіду у локальному нормотворчості

Розглянемо це питання локальної нормотворчості, на прикладі міста Києва:

<Постановка проблеми.

Актуальність теми та постановка проблеми.

Нові чинники функціонування та модернізації правової системи України, поступове становлення муніципального права як самостійної галузі права обумовили необхідність визначення ролі й місця статутів територіальних громад у системі джерел права, а також утворення науков обґрунтованої концепції статутної нормотворчості.

Слід констатувати, що сучасний стан якості нормативно-правових актів, які приймаються у системі місцевого самоврядування, у першу чергу статутів територіальних громад в Україні, засвідчує необхідність удосконалення як організаційно-правового та процесуального, так і конституційно-правового забезпечення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні.

В основі цих кардинальних перетворень, з одного боку, має бути прагнення суб’єктів місцевого самоврядування до створення локальної системи нормативно-правового, у тому числі статутного регулювання муніципальних відносин, а з іншого боку, цілеспрямована політика держави, спрямована на децентралізацію нормотворчих функцій та повноважень суб’єктів публічновладних відносин, їх переміщення на рівень територіальних громад.

Також серед актуальних проблем статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Україні можна виділити питання щодо визначення місця статуту територіальної громади у системі джерел права, з’ясування ролі статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні у правовій системі, дослідження її сутнісних та структурно-функціональних характеристик тощо. Здебільшого сучасна правова теорія не містить чітких відповідей на проблемні питання утворення й реалізації норм статутів територіальних громад, а також процесуального забезпечення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні.

У цьому аспекті особливо актуалізується проблематика принципів і методів статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні, розробка загальних процедур, на основі яких мають розроблятися, прийматися та застосовуватися статути територіальних громад, тлумачитися їх зміст.

Актуальність проблематики підсилюється ще й тим, що сьогодні активізувалася робота з підготовки і проведення муніципальної реформи.

Адже питання реформування місцевого самоврядування відноситься до числа пріоритетних напрямів діяльності Конституційної Комісії, утвореної у 2015 році Президентом України П.О.Порошенком.

Слід констатувати, що результативність реформаторських дій держави у сфері місцевого самоврядування значною мірою залежить від самоврядної активності самого населення, має спиратися на його самоорганізацію та ініціативу.

У цьому зв’язку, колосальний потенціал закладено у статутах територіальних громад, які, як свідчить зарубіжний досвід, є одним з найбільш ефективних нормативно-правових інструментів локальної саморегуляції.

Аналіз досліджень і публікацій.

Сьогодні зарубіжна і вітчизняна юридична наука характеризується глибоким теоретичним та методологічним аналізом правосуб’єктності всіх елементів системи місцевого самоврядування, напрямів та видів їх діяльності, форм і методів взаємодії між місцевим самоврядуванням та державною владою тощо. Вивченню теоретичних засад інституціоналізації та конституювання місцевого самоврядування, його правових, економічних, правових, територіальних основ, присвячені праці багатьох вітчизняних і зарубіжних дослідників.

Так, суттєвий внесок у становлення теорії муніципального права в цілому та концептуальних засад муніципального статутного права, зокрема, зробили М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальцій, В. Р. Барський, Д. Д. Заяць, Т. О. Калиновська, В. М. Кампо, М. І. Корнієнко, П. М. Любченко, Н. В. Мішина, М. П. Орзіх, О. С. Орловський, М. О. Петришина, В. Ф. Погорілко, Х. В. Приходько, М. О. Пухтинський, Н. О. Чудик та ін.

Особливо слід виділити здобутки вітчизняних науковців, які досліджували проблематику статутів територіальних громад та муніципальної нормотворчості на дисертаційному рівні.

Зокрема, йдеться про праці В. Р. Барського «Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні» [2], І. О. Зайцевої «Конституційно-правове забезпечення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Україні» [3], Д. Д. Заяць «Статутне регулювання системи місцевого самоврядування в Україні» [4], І. В. Ідесіс «Статути територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики» [5], Т. О. Калиновської «Нормативно-правові акти місцевих рад як органів місцевого самоврядування в Україні» [6], М. О. Петришиної «Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні» [7] та Н. О. Чудик «Статут територіальної громади як джерело конституційного права України» [8].

Втім, незважаючи на важливість проблематики муніципального статутного права, в Україні, залишається ще чимало прогалин, які повинні заповнити подальші наукові дослідження. Недослідженими залишаються питання теоретико-методологічних засад статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в контексті конституційно-правової модернізації, реформування адміністративно-територіального поділу, раціоналізації та оптимізації організаційних структур та функцій муніципального управління, сталого розвитку територіальних громад тощо.

Особливо відчутними ці проблеми є у територіальних громадах великих міст, у тому числі й насамперед територіальній громаді міста Києва.

Мета дослідження.

У рамках цієї публікації автори, спираючись на наукові здобутки вітчизняних вчених та експертів з питань місцевого самоврядування та муніципальної статутної нормотворчості, здійснюють спробу розглянути деякі концептуальні проблеми вдосконалення та розвитку статутної регламентації місцевого самоврядування у м. Києві.

Виклад основного матеріалу.

Слід зазначити, що у м. Києві частково закладено базові локально-правові засади місцевого самоврядування, зокрема, на основі чинного законодавства України прийнято Статут територіальної громади, ряд інших локальних нормативно-правових актів, які створюють правові та організаційні основи діяльності Київської міської ради, її виконавчого органу, органів самоорганізації населення, а також реалізації права киян на місцеву ініціативу, громадські слухання, петиції тощо.

Втім, серед цих актів особливе та унікальне місце займає саме статут територіальної громади – своєрідна «комунальна конституція» міста.

Світовий досвід свідчить, що саме муніципальні статути (хартії) дають територіальним громадам можливість самостійно в межах закону обрати структуру свого муніципального управління, забезпечуючи своєрідний плюралізм форм місцевої демократії.

Вони конкретизують та адаптують до місцевих умов численні законоположення, впорядковують їх у логічному викладенні, сприяють виникненню у населення правильних і досить повних уявлень про структуру та роботу механізму місцевого самоврядування, створюють легальні умови для формування і впровадження прав та інтересів членів територіальної громади, що обумовлені природою місцевого самоврядування (так званих муніципальних прав та інтересів).

На основі аналізу наукових публікацій, та обов’язків суб’єктів місцевого самоврядування міста, відповідальності та способів їхнього захисту; етичну – визначення норм та правил взаємин суб’єктів місцевого самоврядування міста тощо.

У сучасних умовах статут стає своєрідним «індикатором» здатності територіальної громади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування самостійно в межах Конституції та законів вирішувати всі питання місцевого значення, він відіграє роль ефективного нормативно-правового інструменту реалізації функцій і повноважень місцевого самоврядування.

Від часу прийняття чинного Статуту територіальної громади міста Києва у 2002 р. та базових локальних нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування його здійснення у м. Києві відбувалося фактично лише на рівні Київської міської ради, її виконавчого органу та Київського міського голови, оскільки через низку об’єктивних та суб’єктивних, внутрішніх і зовнішніх причин, територіальна громада м. Києва та інші суб’єкти локальної самоорганізації виявилися неспроможними виконувати функції та повноваження місцевого самоврядування або ж їх безпосередня участь у їх здійсненні мала суто формальний характер (місцеві вибори, функціонування органів самоорганізації населення тощо). Подекуди вони взагалі були усунені від цього процесу. Існуюча на сьогодні у м. Києві модель організації та функціонування місцевого самоврядування та її локальна нормативно-правова основа не задовольняють потреб територіальної громади та її членів – жителів м. Києва (киян) і не в повній мірі відповідають принципам Європейської хартії місцевого самоврядування, сучасним стандартам муніципальної демократії.

Функціонування місцевого самоврядування у міській територіальній громаді та її структурних складових – територіальних мікроколективів жителів районів у місті, мікрорайонів, кварталів тощо не забезпечує створення сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку киян, їх самоорганізації та самодіяльності на основі принципів субсидіарності та децентралізації, самореалізації їх ініціатив та творчого потенціалу, захисту їх муніципальних прав, навітчизняного та зарубіжного досвіду локальної нормотворчості можна зробити висновок, що статут територіальної громади міста має відповідати таким критеріям: законність – відповідність чинному законодавству, здатність розвивати його та, по можливості, нівелювати існуючі в ньому правові колізії та прогалини; політична нейтральність – здатність забезпечувати умови для реалізації сталої, послідовної міської політики незалежно від змін у політичній сфері; системність – здатність забезпечувати комплексний підхід до регламентації об’єкта регулювання та створення певної цілісності, єдності; креативність – здатність поєднувати адміністративні та демократичні методи управління; спадкоємність – здатність зберігати стабільні умови життєдіяльності територіальної громади при обранні представницьких органів нового скликання; динамізм – здатність своєчасно реагувати на зміни чинного законодавства та трансформаційні процеси в українському суспільстві тощо.

Здійснюючи регуляторний та реформаторський вплив на різні сфери життя територіальної громади міста, статут виконує такі основні функції: легітимну – визначення легітимності територіальної громади та інших суб’єктів місцевого самоврядування міста; управлінську – визначення умов для ефективного управління у територіальній громаді міста; регуляторну – встановлення загальних норм регулювання взаємин між суб’єктами місцевого самоврядування міста; правотворчу – уточнення правового поля діяльності суб’єктів місцевого самоврядування міста; інноваційну – забезпечення динаміки розвитку міста відповідно до стратегічного плану, закріплення механізмів інноваційних процесів; реформаторську – створення передумов для реформування життя міста; правоустановчу – визначення прав та обов’язків суб’єктів місцевого самоврядування міста; правозахисну – визначення гарантій правдання їм органами місцевого самоврядування міста високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг тощо.

У цьому зв’язку, можна визначити наступні інституційні та функціональні чинники модернізації існуючої на сьогодні у м. Києві моделі місцевого самоврядування та передумови розробки і прийняття нової редакції Статуту територіальної громади м. Києва: • неспроможність територіальної громади через вкрай суперечливий муніципальний розвиток м. Києва, жителі якого – кияни так і не стали повноцінною та дієздатною у політико-правовому та соціально-економічному відношенні територіальною громадою, у тому числі внаслідок відсутності якісного та функціонального статуту. Чинний Статут не є документом, який сприяє процесу формування територіальної громади м. Києва (муніципалізації), тобто муніципальної спільноти (а не просто математичної сукупності, як це фактично є сьогодні) людей – жителів (киян), об’єднаних необхідністю вирішення спільних питань тощо; • відсутність субсидіарності та реальної децентралізації у місті – з огляду на низку причин, у тому числі відсутності якісного статутного регулювання муніципального життя, територіальна громада м. Києва, посуті носить факультативний або другорядний, у порівнянні з іншими суб’єктами міської влади, характер, що суперечить Конституції України та всім міжнародним стандартам місцевого самоврядування; • фіктивність та номінальний характер – чинний Статут територіальної громади м. Києва так і не став документом з установчою природою: жодного самостійного значення у процесі формування самоврядування територіальної громади у будь-якій сфері міського життя (господарсько-економічній, соціальній, духовно-культурній, організаційно-правовій, інформаційній тощо) з точки зору його реальності він не відіграє; • дисфункціональність – чинний Статут територіальної громади м.Києва визначає питання, які, головним чином, уже врегульовані Конституцією та законами, тобто функцію муніципально-правового статутного регулювання не здійснює; • юридична сила та дія по вертикалі – враховуючи, що за своєю природою та характером функцій статут територіальної громади повинен мати вищу юридичну силу щодо інших локальних актів, які приймаються безпосередньо територіальною громадою або в системі органів та посадових осіб місцевого самоврядування, тобто у вертикалі локальних актів він має бути пріоритетним документом, місце чинного Статуту територіальної громади м. Києва в ієрархії муніципальних актів столичної влади має суто номінальний характер; • дія по горизонталі – статут територіальної громади має бути основою для подальшої локальної нормотворчості, тобто створювати оптимальні умови для розвитку усієї локальної системи актів місцевого самоврядування. Правотворча та комунікативна роль чинного Статуту територіальної громади м. Києва в формуванні та розвитку розвиненої системи муніципальних актів столичної влади майже не відчутна; • історична пам’ять – статути та установчі акти територіальних громад мають давню традицію і відігравали, свого часу надзвичайно важливу роль в історії становлення та розвитку різноманітних форм місцевого самоврядування у м. Києві (самоврядність та особливе значення Києва за часів України Руси, Повість временних літ, Руська Правда, Уставна грамота Литовського Великого князя Олександра київським міщанам 1494 р. щодо київських вільностей та прав на самоврядування, Жалувана грамота Литовського Великого князя Олександра київським міщанам про звільнення їх від оплати мита 1497 р., Уставна великокняжа грамота Київському війську і міщанам про воєводські прибутки 1499 р., Уставна підтверджувальна грамота жителям київської землі 1507 р., Жалувана грамота польського короля Сигізмунда Августа місту Києву 1545 р., Конституція Пилипа Орлика 1710 р. тощо).

Історичні особливості здійснення місцевого самоврядування визначаються в якості мети, яка має враховуватися при прийнятті статуту територіальної громади села, селища, міста (частина перша ст. 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Втім чинний Статут територіальної громади м. Києва не відображає муніципальну історію Києва та муніципальні традиції його територіальної громади; • столичні функції – м. Київ відповідно до Конституції України є столицею України, зокрема: 1) політичним центром держави; 2) місцем розташування резиденції глави держави – Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, центральних органів державної влади; 3) місцем розташування дипломатичних представництв іноземних держав та міжнародних організацій в Україні.

Також м. Київ є місцем розташування Київської обласної ради та Київської обласної державної адміністрації та їх органів. Київ є місцем розташування відповідних органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. Наявність столичних функцій не має приводити до ігнорування, зменшення, звуження, нівелювання муніципальних прав киян; • демографічні проблеми та територіально-просторові особливості – на великій території (836 кв. км) проживає значна кількість людей – Київ є найбільшим містом України і сьомим за чисельністю населення в Європі. Станом на 1 серпня 2016 року наявне населення у Києві становило 2 908 249 осіб, постійне дещо менше – 2 866 942. За останніх десять років населення міста стабільно зростає в середньому на 20 тис. осіб за рік. У місті розташований колосальний житловий фонд, численні будівлі різних державних та комунальних установ і організацій, об’єкти промисловості та транспорту, що має знайти своє відображення у новому Статуті територіальної громади м. Києва; • фінансово-економічні особливості – перспективи розвитку територіальної громади м. Києва пов’язані з закріпленням позитивних тенденцій останніх років, їх поглибленням на основі використання цілого ряду можливостей і особливостей, зокрема: вигідне географічне розташування на перехресті численних транспортних шляхів, що створює передумови для поглиблення торговельних відносин; високий професійний, освітній і культурний рівень киян, наявність висококваліфікованих інженерів, технологів, робітників і службовців-менеджерів, відносна дешевизна робочої сили порівняно з зарубіжними країнами, міграційний приплив кваліфікованої робочої сили; потужний економічний потенціал, розвинена система комунікацій; великий культурний і туристично-рекреаційний потенціал, сконцентрований у мережі об’єктів культури і мистецтва, унікальних природних пам’ятках; унікальність пам’яток історії, культури й архітектури підвищують його туристично-екскурсійні можливості; привабливість з точки зору престижності проживання, якості середовища життєдіяльності, різноманітності культурномистецьких і суспільних подій; можливості для подальшого просторового розвитку – наявність майданчиків перспективної забудови високої цінності, резерви планувального каркасу, значні територіальні ресурси у власності територіальної громади м. Києва тощо.

Ситуація, яка склалася у зв’язку з особливостями положення м.Києва як столиці України, безумовно, не може не впливати, а в певних випадках і детермінувати особливості організації та діяльності публічновладних структур міста, його внутрішньо муніципального територіального устрою, нормативно-правової фіксації цих особливостей, у т. ч. муніципальної статутної регламентації.

Вказані та інші фактори свідчать про те, що чинний Статут територіальної громади м. Києва посуті виконав свою роль як основного локального акту саморегуляції територіальної громади міста, вичерпав свої функціональні можливості. За цих умов об’єктивно постає питання щодо прийняття нової редакції Статуту територіальної громади м. Києва, який матиме абсолютно інше предметно-функціональне значення та структурне наповнення, займатиме вирішальну роль у системі нормативно-правового регулювання питань самоврядування та самоорганізації територіальної громади міста Києва.

На сьогодні актуалізується питання щодо запровадження різних інноваційних варіантів побудови системи муніципального управління в місті, що може становити предмет широкого громадського та експертного обговорення з тим, щоб обрати та закріпити в новій редакції Статуту найбільш оптимальну для м. Києва модель, сформулювати механізми процесу реалізації та захисту муніципальних прав киян.

Безумовно, нормативно-правове регулювання місцевого самоврядування в Києві поєднує в собі ті особливості, які притаманні йому як місту з особливим статусом – столиці України, територіальна громада якого становить майже 3 млн жителів. В основі нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування в Києві – Конституція України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про місцеві державні адміністрації», «Про органи самоорганізації населення», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про місцеві вибори» тощо.

Визначальну роль у формуванні та здійсненні самоврядування територіальної громади м.Києва мають відігравати фундаментальні міжнародні муніципальні стандарти, насамперед, положення Європейської хартії місцевого самоврядування, додаткового протоколу до неї, Стратегії щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні від 15 – 16 жовтня 2007 р., Європейської хартії міст II – Маніфест нової урбаністики (Резолюція Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 269 (2008), 29 травня 2009 р.), Європейської ландшафтної конвенції (20 жовтня 2000 р.), Екологічної Угоди Міст (5 червня 2005 р.), інших міжнародних актів, які містять багато положень, що безпосередньо пов’язані із процесами інституціоналізації та функціонування громадянського суспільства та локальної демократії.

Важливою нормативною умовою функціонування територіальної громади та органів місцевого самоврядування у м. Києві, є правові акти, прийняті в системі місцевого самоврядування.

Це - регламент Київської міської ради, рішення Київської міської ради, розпорядження Київського міського голови тощо.

Водночас конституюючим локальним нормативно-правовим актом безперечно є нова редакція Статуту територіальної громади м. Києва.

Можна запропонувати наступну модель структури нової редакції Статуту територіальної громади м. Києва: Преамбула, в якій чітко визначатимуться предмет Статуту, його законодавча основа, мета прийняття.

Розділ І. Загальні положення, які міститимуть лаконічний історичний нарис про м. Київ (заснування, надання магдебурзького права – самоврядні традиції, набуття статусу столиці, звання міста-героя тощо), визначатиме особливості статусу м. Києва як столиці України, статусні характеристики територіальної громади м. Києва (членство в громаді), пам’ятні дати та святкові дні територіальної громади м. Києва (день міста, храм тощо), почесні звання територіальної громади м. Києва (почесний громадянин міста – критерії присвоєння, порядок ініціювання та розгляду питання про присвоєння, спеціальні відзнаки), нагороди та відзнаки територіальної громади із зазначенням дати заснування, особливості символіки територіальної громади м. Києва (герб, прапор, гімн – опис, дата затвердження) тощо.

Розділ ІІ. Межі території громади та її географічне положення, у рамках якого регламентуватиметься територія громади як окремої адміністративно-територіальної одиниці, що не входить до складу жодної іншої адміністративно-територіальної одиниці, закріплюватиметься площа міста, демографічна характеристика громади, гідрографічна сітка, площа лісового та паркового фонду, наявність родовищ корисних копалин, стан їх розробки, наявність функціональних зон – територіальні зони зі спеціальним статусом (історико-заповідні, лісопаркові, промислові тощо), загальний порядок найменування, перейменування територіальних об’єктів громади – територіальних зон зі спеціальним статусом, вулиць, мікрорайонів, проспектів, бульварів, провулків, майданів (площ), мостів, парків, скверів тощо, засади взаємовідносин територіальної громади м. Києва з іншими громадами, міжнародних зв’язків, у т. ч. побратимські зв’язки, перелік громад, з якими межує територіальна громада м. Києва (з півночі, півдня, заходу, сходу) тощо.

Розділ ІІІ. Правова основа Статуту, у рамках якого закріплюватиметься порядок затвердження Статуту, внесення до нього змін (включаючи процедуру громадського обговорення), визначатиметься юридична сила Статуту (найвища щодо всіх інших муніципальних актів, за винятком тих, що затверджуються на місцевому референдумі), закріплюватиметься принцип, згідно з яким правові акти органів міського самоврядування громади та їхніх посадових осіб, що суперечать цьому Статуту, не підлягають застосуванню і виконанню, визначатимуться засади лобіювання та захисту прав і законних інтересів територіальної громади, її членів при прийнятті нових законодавчих актів, участі громади у муніципальному нормотворчому процесі тощо.

Розділ ІV. Взаємовідносини територіальної громади, її органів та посадових осіб з органами державної влади, установами, підприємствами і організаціями, яким визначатимуться загальні засади взаємовідносин з органами виконавчої влади, діяльність яких поширюється на територію громади, взаємовідносин з органами судової влади, прокуратури, іншими правоохоронними органами, підприємствами, установами і організаціями, що перебувають на території громади, окремо – з об’єктами комунальної власності міста. Також у даному розділі міг би знайти своє втілення принцип підтримки територіальною громадою корпоративної соціальної відповідальності, благодійництва, меценатства та спонсорства

Розділ V. Сталий розвиток міста, в якому визначатимуться засади та способи планування розвитку міста (генеральний план розвитку міста, Стратегія соціально-економічного та культурного розвитку тощо), надаватимуться характеристики Генерального плану як основного виду містобудівної документації територіальної громади, який визначає довгострокову політику щодо розвитку, планування, забудови та іншого використання території громади з урахуванням як історичних традицій забудови, збереження та відновлення історичних об’єктів, так і сучасних потреб розвитку і новітніх тенденцій містобудування, Стратегії соціально-економічного та культурного розвитку, що має затверджуватися на строк не менше як двох каденцій депутатів Київради.

Завдання, що мають бути вирішені в процесі стратегічного планування. У цьому розділі може фіксуватися характеристика короткотермінового планування соціально-економічного та культурного розвитку громади, визначатися засади муніципального замовлення в контексті стратегічного планування, організаційно-правові основи взаємовідносин міста з областю, співробітництво територіальної громади міста з територіальними громадами Київської області в сфері соціально-економічного та культурного розвитку (міжмуніципальне співробітництво) тощо.

Розділ VІ. Загальні засади організації та функціонування системи місцевого самоврядування має закріплювати структуру системи місцевого самоврядування та принципи функціонування суб’єктів системи місцевого самоврядування.

Розділ VІІ. Територіальна громада – первинний суб’єкт права на місцеве самоврядування має надавати характеристику територіальної громади як первинного суб’єкта права на місцеве самоврядування (в тому числі – характеристика внутрішньої структури територіальної громади: жителі районів у місті, жителі мікрорайонів тощо), встановлювати правоздатність (цивільно-правова, господарсько-правова) територіальної громади м. Києва, закріплювати питання виключної компетенції територіальної громади м. Києва, а також, можливо, перелік питань, які не може безпосередньо вирішувати територіальна громада.

У цьому ж розділі могли б визначатися засади партисипативної демократії – коротка характеристика кожної з окремих форм: місцевий референдум, загальні збори, громадські слухання, петиції, місцеві ініціативи, консультативно-дорадчі органи, громадські роботи тощо.

У Розділі VІІІ. Схема муніципального управління в територіальній громаді варто було б визначити систему органів муніципального управління, принципи розподілу відповідальності між різними рівнями управління, засади громадського контролю за діяльністю органів муніципального управління та їх відповідальності.

У Розділі ІХ. Права та обов’язки членів територіальної громади міста варто було б здійснити градацію членів територіальної громади за обсягом право- та дієздатності на дві категорії: повноправні члени територіальної громади: громадяни України – жителі громади, які, відповідно до Конституції України та Закону України «Про місцеві вибори», мають активне виборче право. Зазначені особи володіють муніципальною право- та дієздатністю в повному обсязі, та члени територіальної громади з обмеженою муніципальною право- та дієздатністю: жителі громади, які є іноземцями, особами без громадянства; неповнолітні громадяни України; громадянами України, яких визнано судом недієздатними або такі, що перебувають на строковій військовій службі чи відбувають покарання в місцях позбавлення волі.

У цьому ж розділі міг би знайти закріплення принцип, згідно з яким особи, які, відповідно до вимог Закону України «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання», інших актів законодавства України, не зареєстрували своє місце проживання в м. Києві, але які володіють нерухомим майном (нерухомістю) на території міста, працюють на території громади, ведуть іншу діяльність, пов’язану зі сплатою податків до міського бюджету, користуються усіма правами членів міської громади, окрім активного виборчого права, права участі у місцевих референдумах, загальних зборах (конференціях) громадян за місцем проживання, громадських слуханнях та права місцевої ініціативи.

Рішенням Київської міської ради для цієї категорії осіб можуть встановлюватись право користування інфраструктурою міста, а також порядок отримання соціальних, освітніх, медичних та інших послуг на рівних умовах з членами територіальної громади.

У даній частині нової редакції Статуту варто було б закріпити принцип, згідно з яким права члена територіальної громади, окрім активного виборчого права, права участі у місцевих референдумах, загальних зборах (конференціях) членів територіальної громади за місцем проживання, надаються також Почесним громадянам м. Києва незалежно від місця їхнього проживання, а також, за рішенням Київської міської ради – особам, які не є членами міської громади, але отримали у відповідності із Законом України «Про правовий статус і права закордонних українців» статус закордонного українця або мають значні, офіційно визнані заслуги перед територіальною громадою Києва.

Центральним питанням, яке мало б знайти закріплення у даному розділі Статуту, це встановлення переліку прав членів міської територіальної громади, які доцільно визначати як додаткові до встановлених Конституцією і законами України.

Зокрема, до нього можна було б включити: 1) забезпеченість якісною питною водою; 2) якісне електропостачання; 3) ефективна система прибирання та вивезення сміття з вулиць, прибудинкових територій та під’їздів багатоквартирних будинків у населених пунктах громади; 4) забезпеченість належним транспортним сполученням – як внутрішнім, так і зовнішнім; 5) розгалуженість і якість доріг; 6) освітленість вулиць і під’їздів будинків у темну пору доби; 8) забезпечення тиші на вулицях та у житлових будинках у нічну пору; 9) ефективна система безпеки громадян та захисту їхнього майна (боротьба зі злочинністю; охорона громадського порядку, попередження та ліквідація наслідків стихійного лиха); 10) наявність умов для своєї зайнятості; 11) доступність та якість медичних послуг відповідно до державних стандартів; 12) доступність та якість освітніх послуг відповідно до державних стандартів; 13) ефективна система надання побутових послуг; 14) доступність та якість мобільного зв’язку та інтернет-мереж; 15) забезпеченість місцями для відпочинку і дозвілля; 17) забезпеченість закладами культури (бібліотеки, будинки культури, кінотеатри тощо); 18) вільний доступ до всіх природних об’єктів та угідь у межах громади – лісів, берегів рік та озер тощо.

Можна було б закріпити принцип, згідно з яким у своїй діяльності із задоволення потреб членів територіальної громади органи місцевого самоврядування та їхні посадові особи, органи самоорганізації населення, комунальні підприємства, установи та організації керуються політикою якості, яка затверджується Київрадою відповідно до міжнародних стандартів якості, зокрема ISO 9001.

Перелік обов’язків членів територіальної громади міг би визначатися за аналогією з переліком їх муніципальних прав.

Зокрема, до їх переліку можна було б включити обов’язки: 1) збереження та розвиток традицій, звичаїв та особливостей територіальної громади, шанобливе ставлення до її історії, до об’єктів історико-культурної спадщини; 2) сприяння сталому розвитку територіальної громади; 3) недискримінації та толерантного ставлення до усіх членів територіальної громади незалежно від їхнього етнічного походження, віросповідання, політичних переконань тощо; 4) сприяння реалізації права членів територіальної громади на задоволення передбачених цим Статутом основних соціально-побутових, економічних, безпекових, культурно-духовних потреб; 5) бережливе ставлення до довкілля, зелених насаджень, екології території громади. У цьому розділі варто закріпити механізми захисту прав членів територіальної громади. Зокрема, по-перше, з метою захисту прав і свобод членів територіальної громади, їх окремих категорій (пенсіонери, інваліди, ветерани війни, репресовані, національні меншини, вимушені переселенці, учасники АТО тощо) рішенням Київради може бути запроваджено інститут Громадського уповноваженого територіальної громади з питань захисту їхніх прав (Муніципальний омбудсман); подруге, з метою дотримання прав дітей у віці до 14 років) і підлітків (осіб у віці від 14 років до 18 років) – інститут Громадського уповноваженого територіальної громади з прав дітей і підлітків (Дитячий омбудсман).

Розділ Х. Матеріальна та фінансова основи територіальної громади міг би закріплювати принцип права територіальної громади на комунальну власність, загальні засади визначення переліку об’єктів права комунальної власності, встановлювати загальний порядок обліку об’єктів комунальної власності територіальної громади, що має здійснюватися у відкритому Реєстрі таких об’єктів, який знаходиться на офіційному веб-сайті територіальної громади.

Можливо доцільно встановити перелік інформаційних ресурсів, що мають міститися в Реєстрі.

З метою запровадження належного громадського контролю за використанням об’єктів комунальної власності територіальної громади могла б утворюватися Громадська інвентаризаційна комісія територіальної громади, до складу якої включались би представники інститутів громадянського суспільства міста, які мають належний рівень кваліфікації.

У цьому ж розділі могла б визначатися структура фінансової основи територіальної громади, закріплюватися питання складання, розгляду, затвердження, виконання та звітності бюджету територіальної громади із забезпеченням прозорості бюджетного процесу та запровадження партисипаторного бюджету (бюджету участі) тощо.

Завершували б нову редакцію Статуту територіальної громади міста Києва Розділ ХІ.

Внесення змін до Статуту та Розділ ХІІ.

Прикінцеві положення, які, як правило, є традиційними для такого роду документів.

На наше переконання, в зв’язку з прийняттям нової редакції Статуту територіальної громади м. Києва можна очікувати наступні юридичні, політичні, соціально-економічні, психологічні та інші наслідки його застосування: - створюватимуться локальні нормативно-правові передумови для становлення територіальної громади м. Києва як первинного суб’єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій та повноважень, внаслідок чого вона зможе безпосередньо реалізовувати свою соціально-політичну та господарсько-економічну правосуб’єктність, вирішувати під свою відповідальність широке коло питань місцевого значення; - створюватимуться локальні нормативноправові засади розподілу повноважень та відповідальності між суб’єктами системи місцевого самоврядування у м. Києві; - визначатимуться особливості правосуб’єктності жителів – членів територіальної громади м. Києва як первинних індивідуальних суб’єктів самоврядування, що сприятиме створенню муніципально-правових можливостей їх самоорганізації, безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення, стимулюватиме розвиток різних форм господарсько-економічної, соціально-культурної та політичної активності за місцем проживання.

Висновки: 1. Статут територіальної громади займає особливе місце в системі локальних муніципальних нормативно-правових актів, виступає своєрідним «індикатором» здатності територіальної громади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування самостійно в межах Конституції та законів вирішувати всі питання місцевого значення, він відіграє роль ефективного нормативно-правового інструменту реалізації функцій і повноважень місцевого самоврядування.

2. Існуюча на сьогодні у м. Києві (як і в інших містах України) модель організації та функціонування місцевого самоврядування, її локальна нормативно-правова основа не задовольняють потреб територіальної громади, завданням муніципальної реформи і не в повній мірі відповідають сучасним стандартам муніципальної демократії.

3. Сьогодні існує нагальна потреба в оновленні статутно-правового регулювання питань організації і функціонування систем муніципального управління в м. Києві в контексті реформи територіальної організації влади та у відповідності до Європейської хартії міст ІІ (маніфест нової урбаністики) [9] та Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [10].

4. У структурі оновлених статутів територіальних громад поряд з традиційними доцільно передбачити такі розділи: сталий розвиток територіальної громади, права та обов’язки членів територіальної громади, взаємовідносини територіальної громади, її органів та посадових осіб з органами державної влади, установами, підприємствами і організаціями тощо.

5. Статутне регулювання розподілу повноважень має базуватися на принципі субсидіарності, що поширюється на внутрішньоміські території (райони у місті, квартали тощо) та передбачає делегування повноважень загальноміських органів відповідним районним у місті радам, органам самоорганізації населення (їх асоціаціям).

6. Закріплюючи пріоритети сталого розвитку міста в Статуті доцільно передбачити регламентацію таких напрямів муніципальної діяльності як: економічний розвиток, розвиток міської екології, запровадження сучасних форм урбаністики, забезпечення стійкої мобільності шляхом запровадження різноманітних видів міського транспорту.

7. Оновлення Статуту територіальної громади м. Києва з урахуванням пропозицій, сформульованих у статті, сприятиме створенню локальної нормативно-правової передумови для реального становлення територіальної громади міста, дозволить їй безпосередньо реалізовувати свою соціально-політичну та господарсько-економічну правосуб’єктність, вирішувати під свою відповідальність широке коло питань місцевого значення. >

Таким чином, на статут міста Києва вплинула Хартія самоврядування, що його ставить, більш европейським, ніж інші міста.

## 2.4. Характеристика впливу зарубіжного досвіду

Якщо брати на прикладі міста Києва — то побачимо, що поступово, Київ може перетворитися на квазі федерацією, із власними самостійними територіальними громадами, що здібні вирішувати свої внутрішні проблеми.

Також таке дійство призводить до самостійності територіальній громаді, що зменшує навантаження на органи місцевого самоврядування.

А як головний фактор — збереження свого власного колориту, що може відображатися у нормативно-правових актах, а власні норми, що притаманні певної громади — матимуть юридичного характеру.

Важливі економічно-соціальні чинники також будуть закріплені, що є в пріоритеті у адміністративної одиниці, а також будуть встановлені принципи та ідеї той чи іншої громади, що продиктовані людьми, часом, традиціями на той чи іншої адміністративної одиниці.

Проблеми, що виникають у межах адміністративних одиниць буде вирішуватись миттєво, із збереженням певних процедур.

## 2.5. Аналіз нормотворчої діяльності адміністративних одиниць

У цьому питанні проведемо не тільки аналіз, а ще й частково торкається наступної тези.

Щодо аналізу, то краще звернутися до статті Є.А. Гетьмана “Нормотворча діяльність місцевих державних адміністрації: проблемні питання та шляхи вдосконалення“ , де розкривається тема цієї тези :

<Місцевий рівень системи органів виконавчої влади в Україні представляють місцеві державні адміністрації (обласні, районні, Київська та Севастопольська міські Ради), Рада міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві органи виконавчої влади, які знаходяться у безпосередньому підпорядкуванні центральним органам виконавчої влади [1, с. 30-31].

Порядок реалізації нормотворчої діяльності органами виконавчої влади на місцях унормовано загальним Типовим положенням про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади [2], Законом України «Про місцеві державні адміністрації» [3], але аналогічно з центральними органами виконавчої влади у зазначених нормативно-правових актах лише визначено право відповідних органів на видання актів та основні аспекти їх створення.

При цьому, незважаючи на недостатнє нормативне регулювання нормотворчого процесу органів виконавчої влади на місцях, дане питання не знайшло свого належного відображення в наукових працях сучасних учених.

Так, попри те, що незначна кількість досліджень [4] здійснювалась у науці адміністративного права, науковці в переважній більшості досліджували окремі аспекти нормотворчої діяльності органів виконавчої влади взагалі, не диференціюючи їх залежно від рівня органу нормотворення.

Типовим регламентом місцевої державної адміністрації встановлено, що «голова місцевої держадміністрації на виконання актів законодавства, доручень Прем’єр-міністра України, за власною ініціативою видає одноособово в межах повноважень місцевої держадміністрації розпорядження», розробниками яких є структурні підрозділи місцевої держадміністрації, апарату, територіальні органи центральних органів виконавчої влади та районні держадміністрації у разі, коли готується розпорядження голови обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації [5, п.п. 55-56].

Отже, підставами створення розпоряджень місцевих державних адміністрацій є: по-перше, існування нормативного завдання на їх створення – виконання законодавства, доручень Прем’єр-міністра або, по-друге, власна ініціатива в межах наданих повноважень.

Розробниками проектів розпоряджень голови місцевої державної адміністрації, виходячи з норм Типового регламенту, можуть бути: структурні підрозділи державної адміністрації; структурні підрозділи апарату державної адміністрації; територіальні органи центральних органів виконавчої влади; для обласних державних адміністрацій додатковим суб’єктом створення проектів розпоряджень голови державної адміністрації є районні держадміністрації [Там само, ч. 1 п. 56].

Уже з цього, на нашу думку, вбачається, що не всі місцеві державні адміністрації є рівними за статусом, як взагалі їх віднесено до місцевого рівня органів виконавчої влади.

У попередніх працях, нами вже було запропоновано класифікацію органів виконавчої влади місцевого (територіального) рівня на обласний та місцевий (міський, районний, міськрайонний, міжрайонний, районний у містах) через те, що ці два підрівня територіального рівня системи органів виконавчої влади дійсно відрізняються один від одного за територіальною ознакою, обсягом повноважень, структурою апарату і дана норма щодо переліку суб’єктів, які мають право розробляти проекти розпоряджень, також підтверджує нашу пропозицію.

Проекти розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій підлягають обов’язковому погодженню із заінтересованими структурними підрозділами держадміністрації та у разі потреби з іншими органами [5, ч. 1 п. 58]. Норма погодження проектів нормативно-правових актів є обов’язковим етапом створення будь-якого нормативно-правого акта в Україні.

Разом із тим викликає зауваження надане законодавством право головному розробнику проекту розпорядження голови місцевої державної адміністрації самостійно, на свій розсуд визначати структурні підрозділи місцевої державної адміністрації, її апарату та інші органи, які є заінтересованими та які беруть участь у розробці проекту його обговорення та подальшому погодженні [Там само, ч. 3 п. 58].

Тобто головний розробник проекту розпорядження майже особисто створює проект нормативно-правового акта – розпорядження, що може негативно вплинути на наслідки його запровадження та подальшого застосування в процесі його реалізації.

Таким чином, можуть бути не враховані певні фактори, які потребують врегулювання, але запровадження їх на думку головного розробника є недоцільними.

Нами раніше вже було запропоновано конкретизувати факт початку нормотворчого процесу стосовно конкретного нормативно-правового акта, тобто відзначати дату початку створення певного нормативно-правового акта рішенням суб’єкта нормотворення, яким визначати як розробника проекту, так і зацікавлені органи, які беруть участь у процесі діяльності щодо розробки проекту, його подальшого погодження, строки його розробки.

Вважаємо, що безпосередньо голова держадміністрації має приймати рішення стосовно того, який структурний підрозділ держадміністрації, її апарату, інший орган будуть головним розробником проекту розпорядження й саме голова держадміністрації, а не головний розробник проекту розпорядження, має визначати, які органи є зацікавленими й братимуть участь у його створенні та погодженні. Таким чином, підхід до створення проектів розпоряджень буде більш об’єктивним і багатостороннім, будуть враховані всі необхідні аспекти при його створенні.

Зрозуміло, що голова держадміністрації має бути зацікавленим у створенні якісних, об’єктивних та вичерпних нормативно-правових актів, якими будуть врегульовані суспільні відносини в певному регіоні, особливо якщо питання стосуються вирішення економічних питань, соціально незахищених верств населення тощо. Типовим регламентом місцевої державної адміністрації передбачено, що готовий проект розпорядження, після його погодження, здійснення необхідних заходів щодо розпоряджень, які є регуляторними актами, підлягає остаточному перед підписанням опрацюванню в апараті держадміністрації, який у разі потреби редагує його .

Але дана норма, на нашу думку, потребує певних доповнень, а саме: важливо при опрацюванні проекту розпорядження в апараті держадміністрації, незважаючи на додаткові документи до проекту розпорядження, за необхідності залучати представника головного розробника для надання пояснень.

Це суттєво сприятиме економії часу при його прийняття, адже не варто витрачати час на корегування проекту нормативно-правового акта, які в подальшому, після обговорення їх з головним розробником проекту розпорядження, можуть виявитися недоцільними.

При цьому слід наголосити, що типовим регламентом місцевої державної адміністрації не зазначено, якого виду корегування проекту розпорядження може здійснювати апарат держадміністрації в процесі опрацювання – змістовні, лексичні, технічні та ін.

Позитивною, на нашу думку, є норма щодо встановлення строку опрацювання проекту розпорядження голови місцевої державної адміністрації її апаратом.

Так, Типовим регламентом передбачено, що «строк опрацювання проекту розпорядження в апараті місцевої держадміністрації не повинен перевищувати 15 робочих днів.

У разі потреби зазначений строк може бути продовжено на обґрунтоване прохання посадової особи апарату місцевої держадміністрації» .

Водночас з цього приводу необхідно зробити зауваження, що залишається не зрозумілим, який строк є максимальним – строк максимального продовження та строк максимального опрацювання акта.

Звідси має бути визначено, що проект повинен бути опрацьований протягом 15 днів, та за потреби строк його опрацювання може бути продовжений, але в такому разі необхідно передбачити, що не довше ніж на п’ять днів; або ж інший варіант конкретизації – строк опрацювання може бути продовжений, але максимальний строк опрацювання проекту розпорядження голови місцевої державної адміністрації в її апараті не може перевищувати 15 днів.

Визначення часових жорстких меж є вкрай важливим для ефективної та якісної нормотворчості, оскільки дозволяє сконцентрувати зусилля на важливих питаннях й оптимальніше організовувати роботу в апараті, передаючи менш важливі питання іншим працівникам, не задіяним в розробці проектів розпорядження.

Окремої уваги заслуговує участь юридичного відділу місцевої державної адміністрації в опрацюванні проекту нормативно-правового акта – розпорядженні голови держадміністрації.

Так, типовим регламентом передбачено, що «проекти розпоряджень підлягають обов’язковій правовій експертизі у юридичному відділі» , при цьому правова експертиза здійснюється в процесі опрацювання готового, погодженого проекту розпорядження апаратом держадміністрації.

Тобто юридичний відділ опрацьовує проект розпорядження, поданий головним розробником до апарату держадміністрації, а саме здійснює його правову експертизу, вносить поправки, приводить у відповідність із вимогами нормопроектувальної техніки та у разі необхідності редагує його .

Звідси, юридичний відділ залучається до нормотворчого процесу держадміністрації лише на стадії опрацювання готового погодженого іншими структурними підрозділами проекту розпорядження, що видається не зовсім логічним, адже головним розробником витрачається час на подальше правове корегування проекту розпорядження після опрацювання його юридичним відділом.

Отже, у разі виникнення суттєвих зауважень, які потребуватимуть необхідність внесення до проекту розпорядження істотних змін, він повертається на доопрацювання та повторне погодження, що гальмує та затягує нормотворчий процес та відповідно регулювання суспільних відносин та, як наслідок, може порушувати права та законні інтереси фізичних та юридичних осіб.

З метою недопущення затягування нормотворчого процесу місцевих державних адміністрацій необхідно встановити, що юридичний відділ має бути в обов’язковому порядку залученим до процесу створення нормативно-правового акта. За такого підходу представник юридичного відділу буде вносити свої корегування (змістовні, технічні, та іншого характеру) до проекту розпорядження в процесі його створення на всіх стадіях нормотворчого процесу.

Типовим регламентом місцевої державної адміністрації передбачено, що «проект розпорядження, який стосується життєвих інтересів широких верств населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, прав, свобод і законних інтересів громадян, передбачає затвердження регіональних програм економічного, соціального, культурного розвитку, а також має важливе соціально-економічне значення для її розвитку, може бути винесений для публічного обговорення на будь-якому етапі підготовки шляхом опублікування у друкованих засобах масової інформації або доведення до відома населення в інший спосіб» .

З цього вбачається, що зазначена стадія нормотворчого процесу місцевих державних адміністрації є не обов’язковою, а факультативною, через те, що таке публічне обговорення відповідно до визначеної норми «може бути», а не «має бути» здійснено з ініціативи голови державної адміністрації або за пропозицією головного розробника проекту розпорядження.

Разом із тим встановлено, що строк публічного обговорення визначає головний розробник проекту розпорядження, але не визначено будьяких граничних строків такого обговорення.

Одночасно типовим регламентом місцевої державної адміністрації зазначено, що результати публічного обговорення може бути підставою для доопрацювання проекту розпорядження та «продовження строку внесення такого проекту до місцевої адміністрації» , тобто нормотворчий процес місцевої державної адміністрації, в цьому випадку, буде тривалішим.

Важливо звернути увагу, що взагалі норма та порядок проведення публічного обговорення, як нами вже зазначалося, передбачена Законом України «Про місцеві державні адміністрації» , постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» , при цьому даними нормативними актами передбачено випадки, коли публічні громадські обговорення проводяться обов’язково. Так, ст. 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачає, що проекти нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій, які відповідно до закону є проектами регуляторних актів, підлягають погодженню з територіальними органами спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної регуляторної політики в порядку, встановленому Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» Проекти нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій виносяться на громадське обговорення шляхом оприлюднення в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», крім випадків виникнення надзвичайних ситуацій та інших невідкладних випадків, передбачених законом, коли такі проекти актів оприлюднюються негайно після їх підготовки.

При цьому п. 2 ч. 1 ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» чітко визначає, що розпорядники інформації зобов’язані оприлюднювати нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньо організаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності .

Також відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» консультації з громадськістю обов’язково проводяться, по-перше: щодо «проектів нормативно-правових актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав, свобод, інтересів і обов’язків громадян, а також актів, якими передбачається надання пільг чи встановлення обмежень для суб’єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами»; по-друге, щодо «проектів регуляторних актів»; по-третє, щодо «проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень стосовно стану їх виконання» .

Необхідно зазначити, що порядком проведення консультацій з громадськістю передбачено, що проекти нормативно-правових актів, які стосуються прав, свобод та обов’язків громадян, економічного, соціального та культурного розвитку тощо, є обов’язковими для публічного обговорення, а Типовим регламентом місцевої державної адміністрації таке обговорення саме цієї категорії проектів розпоряджень є факультативною стадією.

Можливо, що Типовим регламентом місцевої державної адміністрації факультативність, тобто можливість вирішення самостійно питання проведення публічного обговорення певних проектів розпоряджень стосується етапу створення розпорядження, на якому таке обговорення буде проводитися.

Але з тексту норми Типового регламенту не зрозуміло, відносно чого встановлено «може бути».

З метою усунення неточності та приведення зазначеної норми у відповідність із порядком проведення консультацій з громадськістю необхідно зазначити, що публічне обговорення є обов’язковим при розробці конкретних видів нормативно-правових актів, та проводитися вони можуть на будь-якому етапі створення нормативно-правового акта.

Враховуючи наведене вище, можна дійти висновку, що основними стадіями нормотворчого процесу місцевих державних адміністрацій щодо створення розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій є такі: 1) розробка проекту розпорядження головним розробником, яким може бути для всіх місцевих державних адміністрацій структурні підрозділи держадміністрації, інші органи виконавчої влади, а для обласних держадміністрацій, ще й райдержадміністрації; 2) погодження проекту розпорядження із заінтересованими структурними підрозділами місцевої державної адміністрації та іншими органами виконавчої влади, які на сьогодні визначаються головним розробником; 3) факультативна стадія, яка полягає в публічному обговоренні із громадськістю актів, які визначені такими, що підлягають обговоренню; 4) опрацювання проекту розпорядження в апараті місцевої державної адміністрації, після якої при відсутності зауважень проект передається голові місцевої державної адміністрації на підпис.

Таким чином, нормотворчий процес місцевих органів виконавчої влади, а саме місцевих державних адміністрацій як виду місцевих органів виконавчої влади, відрізняється від нормотворчого процесу взагалі наявністю додаткової стадії – остаточне опрацювання проекту розпорядження голови держадміністрації в апараті держадміністрації.

Підсумовуючи, можна зазначити, що нормотворчий процес місцевих державних адміністрацій сьогодні врегульовано в загальних рисах.

Саме через це у зазначеній сфері залишається досить багато проблемних питань, які лише поверхнево відображаються в типовому регламенті місцевої державної адміністрації, залишаючись у формі декларованої норми, яка по суті не вирішує питання, а лише викликає безліч проблем, пов’язаних із їх реалізацією.

Перш за все, це стосується питання строків у нормотворчому процесі взагалі та нормотворчому процесі місцевих органів виконавчої влади зокрема.

Для усунення даної проблеми запропоновано максимально конкретно регламентувати строки нормотворчого процесу органів виконавчої влади в України на всіх його стадіях в залежності від виду нормативно-правового акта, який приймається.

Встановлення граничних строків створення нормативноправових актів органами виконавчої влади строків має спростити та Теорія і практика правознавства. вдосконалити діяльність органів виконавчої влади з планування нормотворчої діяльності й відповідного виконання запланованих заходів; перешкоджатиме зволіканню та гальмуванню в процесі реалізації органами виконавчої влади нормотворчої діяльності та відповідно сприятиме своєчасному та оперативному регулюванню суспільних відносин та, як наслідок, захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.>

## 2.6. напрями вдосконалення нормотворчої діяльності адміністративних одиниць

Щодо напрямів розвитку слід зауважити на механізми забезпечення та виконання, а також сам процес.

Не на останньому місці знаходяться електронні петиції, що дозволяє також виставити актуальні проблеми, або пропозиції, що дозволяє скоротити витрати, оптимізувати механізми чи служби, додаткове надходження до казни територіальної одиниці та інші проблеми, що потребує втручання адміністрації.

Найкраще до цього підіїде ця стаття:

<Становлення і розвиток нормотворчості в органах місцевого самоврядування нерозривно пов’язані з виникненням та еволюцією цього політико-правового інституту, розробкою теоретичних концепцій місцевого самоуправління, формуванням законодавства, що врегульовує діяльність органів місцевого самоврядування.

Новітній період історичного розвитку приніс усвідомлення того, що демократична правова держава може вирішувати свої основні завдання лише за наявності розвиненої системи місцевого самоврядування [1, с. 28].

В Україні були створені правові основи і 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 всім новим видовим ознаками нашої держави, але навіть випереджає реальне втілення цих ознак.

Україна, ратифікувавши Європейську Хартію місцевого самоврядування, увійшла до єдиного європейського місцевосамоврядного простору.

Це стало ще одним підтвердженням високого реформаційного потенціалу українського суспільства [2, c. 140].

Водночас, реформа місцевого самоврядування в нашій державі може бути успішною лише в разі врахування сформованих історичних традицій, максимального використання накопиченого досвіду нормотворчої діяльності в органах місцевого самоврядування, залучення до вирішення питань місцевого значення населення [3, c. 9-10].

Історичний світовий досвід реформ, що проводяться в сфері місцевого самоврядування в ряді держав світу, політичні та наукові суперечки з приводу перетворень цієї сфери, наукові дослідження в галузі муніципальних правових відносин з усією очевидністю свідчать про те, що істотною умовою розвитку місцевого самоврядування є його нормотворчість.

В Україні склалася безпрецедентна ситуація: нормотворчість в органах місцевого самоврядування реально функціонує, не маючи при цьому належного теоретичного осмислення і правового фундаменту [4, c. 95].

Возрастающая роль местного самоуправления требует обновления законодательства, всестороннего исследования, как новых правовых институтов, так и ранее существовавших и преобразовавшихся в современных условиях.

К ним относится нормотворческая деятельность в органах местного самоуправления.

В статье рассматриваются проблемные вопросы усовершенствования, как нормотворческой деятельности в целом, так и нормотворческого процесса в органах местного самоуправления в Украине.

Приводится перечень предложений по усовершенствованию законодательства и практики в указанной сфере.

Ключові слова: місцеве самоврядування, органи та посадові особи місцевого самоврядування, нормотворча діяльність, нормотворчий процес, стадії нормотворчого процесу, нормотворча технологія.

Відтак, з метою вироблення концепції оптимізації нормотворчості в органах місцевого самоврядування слід розрізняти два поняття: «ефективність нормативно-правового регулювання суспільних відносин» і «ефективність нормотворчості».

Перше передбачає врахування співвідношення закладеної в нормативному велінні цілі й результату самого регулювання, друге – пов’язане з пошуком критерію в створенні ефективної норми права [5, c. 18].

Забезпечити ефективність нормотворчості в органах місцевого самоврядування можна лише за наявності певних умов.

Спираючись на попередні дослідження, можна стверджувати, що умови ефективності нормотворчості в органах місцевого самоврядування повинні розглядатися як певні вимоги, врахування яких буде сприяти найкращому вирішенню проблем і завдань місцевого населення.

Нормативний правовий акт місцевого самоврядування – це, перш за все, управлінське рішення, що становлять два блоки: цільовий і організаційний. Тому, перш ніж вирішувати загальну проблему забезпечення ефективності муніципальної нормотворчості, необхідно визначити умови забезпечення ефективності кожного з означених блоків.

На нашу думку, можна виділити три групи таких умов: а) умови, що забезпечують ефективність цілі нормативно-правового акта; б) умови, що забезпечують ефективність організаційних ідей в процесі формування муніципальної норми права; в) умови, що забезпечують ефективність підготовки проекту нормативно-правового акта, внесення його на розгляд в нормотворчий орган, обговорення, прийняття рішення щодо проекту нормативно-правового акта, опублікування і набрання ним чинності.

Найбільшу складність в оптимізації нормотворчості в органах місцевого самоврядування, на наш погляд, представляє проблема реалізації нормотворчих повноважень органів місцевого самоврядування в Україні, на що безпосередньо впливає відсутність єдиного закону, який би врегулював нормотворчу діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування [6].

Зокрема, необхідно визначити види і юридичну силу нормативно-правових актів, встановити порядок їх підготовки, прийняття та набрання чинності, правила тлумачення, обліку та систематизації, встановити вимоги до нормотворчої техніки, врегулювати порядок подолання прогалин та суперечностей.

Особливо важливим є забезпечення публічних консультацій при підготовці важливих проектів нормативно-правових актів.

Протягом попередніх років в Україні робилися спроби впорядкування системи внутрішнього законодавства, проте до кінця зазначене питання так і не було вирішене [7; 8; 9; 10; 11; 12; 13].

Оскільки і закони, і акти органів місцевого самоврядування, що містять норми права, є нормативними правовими актами, то і в розрізі юридичної техніки вони неминуче повинні містити загальні прийоми, правила, методи.

Специфіка нормативних правових актів органів місцевого самоврядування полягає в їх підзаконності; меншій сфері дії; менш складному порядку підготовки та прийняття; меншій регламентованості [14, c. 160].

Однак практика свідчить про те, що порушення правил юридичної техніки в міру просування від загальнодержавного до рівня місцевого самоврядування наростає як «сніговий ком», що вкрай негативно позначається на нормотворчості в органах місцевого самоврядування [15, с. 338-339].

Ситуація в сфері розробки проблем юридичної техніки свідчить про її перехідний стан.

Підтвердженням цьому є, з одного боку, – чітка тенденція до відмови від застарілих підходів, з іншого – незавершеність процесу.

Це підтверджується, зокрема, відсутністю чіткої системи категорій для позначення юридичної техніки.

У новітній літературі поняття «юридична техніка» трактується як сукупність засобів, за допомогою яких досягаються необхідні цілі юридичної практики [16, c. 14].

Саме в нормотворчості в органах місцевого самоврядування необхідні скоординовані дослідження, дії у розробці та реалізації юридичної тактики і стратегії.

Без чіткого з’ясування природи даних юридичних явищ важко вирішувати наукові та практичні питання, пов’язані з раціональною організацією та подальшим удосконаленням нормотворчості й реалізації нормативних правових актів, їх юридичною інтерпретацією і систематизацією.

Очевидно, що недостатній рівень розробленості на загальнодержавному рівні ускладнює розробку юридичної стратегії на місцевому рівні [17, с. 67].

Аналіз сучасних тенденцій розвитку місцевого самоврядування свідчить, що одним із сегментів, які найбільш динамічно розвиваються, є налагодження діалогу між нормотворцями та громадянами.

Така ситуація пояснюється різними факторами.

З одного боку, в Європі домінує концепція «належного врядування» (‘good governance’), ключовими принципами якої є забезпечення відкритості, відповідальності, ефективності, послідовності, участі громади в прийнятті самоврядних рішень.

З іншого – потреба залучення громадян до прийняття муніципальних рішень є, певною мірою, відповіддю суспільства на кризу традиційних інституцій представницької демократії в Європі і необхідністю посилення легітимності та ефективності у процесі розробки нормативних правових актів [18; 19].

На сьогоднішній день розвиток вітчизняного інституту місцевого самоврядування відбувається під значним впливом європейських тенденцій. Парадоксально, однак для України відсутність тривалих самоврядних традицій має і свої позитивні наслідки [20].

Адже аналіз свідчить, що саме традиції часто виявляються найскладнішим бар’єром для впровадження інновацій в Європі.

Разом із тим, українська дійсність висуває низку інших перепон, що стоять на шляху до рецепції найбільш продуктивних моделей європейського врядування.

Адже ефективна участь громадян у нормотворчому процесі, налагодження діалогу з органами місцевого самоврядування, можливі лише після створення належних правових умов (забезпечення відкритості діяльності суб’єктів нормотворчого процесу, вільного доступу громадян до інформації та наявності дієвих процедур залучення членів громади до нормотворчої діяльності).

Крім того, необхідним є розвиток активного суспільства, яке готове відстоювати свої інтереси та брати участь у нормотворенні [21].

Таким чином, налагодження взаємодії між нормотворцем та громадськістю виступає одним із тих комплексних і важливих кроків, що наблизять Україну до європейських стандартів демократичної самоорганізації.

Першочерговою необхідністю в такій ситуації є «ревізія» діючого законодавства з питань референдумів, звернень громадян, громадських обговорень і консультацій та формування правових основ для запровадження нових практик врахування громадської думки.

Форми участі громадськості у нормотворчому процесі є елементами концепції «демократії участі» (‘participatory democracy’) [22, c. 109].

Разом із тим, не слід забувати, що ключовою та домінуючою формою участі громадян у визначенні державної і муніципальної політики все ж є більш традиційні механізми представницької демократії – періодично обираючи своїх представників, громадяни делегують їм право приймати рішення від їх імені та в їх інтересах [23, c. 17].

Таке «делегування» відбувається через інститут виборів і, фактично, будується на очікуваннях громадян щодо поведінки політичних діячів в органах публічної влади.

Довіряючи політикам, громадяни отримують право оцінки їх дій у ході наступних виборів.

Разом з тим, демократія – це динамічний організм, який розвивається у відповідь на суспільні запити.

Відтак, розвиток взаємодії громадськості та влади відбувається не лише за допомогою механізмів участі, але й шляхом посилення засобів контролю за діями влади.

Налагодження дієвого контролю за діями органів влади – це одне із першочергових завдань громадянського суспільства.

Однак і окремі громадяни можуть відігравати свою роль у цьому процесі.

Один із найбільш цікавих прикладів у цьому аспекті будується на концепції відповідальності органів публічної влади за свої дії, особливо, якщо ці дії породжують «легітимні очікування» громадян [22; 24; 25].

Концепція «легітимних очікувань» є комплексним і складним поняттям. Зміст цієї концепції можна проілюструвати на прикладі нещодавньої та достатньо відомої британської справи R. (on the application of Wheeler) v Office of the Prime Minister (Вілер проти Офісу Прем’єр-міністра, 2008) [26, Європейські перспективи № 2 ч.2, 2012 74 Адміністративне право c. 11].

У цій справі уряд було звинувачено у тому, що у Великобританії не відбувся референдум стосовно Лісабонської угоди, тоді як уряд публічно обіцяв провести референдум щодо Конституційного договору – документу, який, по суті, мав аналогічний зміст та призначення.

У зверненні до суду позивач обґрунтовував свої вимоги тим, що він, як і інші виборці, мав легітимні очікування щодо проведення референдуму.

Незважаючи на те, що позов у цій справі не було задоволено, разом з тим, вона чітко ілюструє необхідність прямої взаємодії між владою та громадянами, яка має базуватися на принципах захисту справедливості, не зловживання владними повноваженнями та належного врядування.

У цьому аспекті, вважаємо за доцільне прийняття окремого закону, який визначатиме форми, порядок, базові принципи та мінімальні стандарти залучення зацікавлених суб’єктів (фізичних та юридичних осіб) до участі у формуванні державної і муніципальної політики органами публічної влади (Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, органами місцевого та регіонального самоврядування), закріплюватиме механізми взаємодії між зацікавленими суб’єктами та відповідними органами публічної влади.

Цей закон, зокрема, має визначати порядок проведення консультацій щодо проектів рішень органів публічної влади, створення консультативно-дорадчих органів при відповідних органах, виявлення і врахування позиції громадськості при прийнятті відповідних рішень.

Крім того, з метою забезпечення повноцінної можливості для участі громадян в управлінні місцевими справами слід створити належну правову базу для проведення місцевих референдумів.

Це передбачає: а) необхідність більш чіткого визначення предмету місцевого референдуму; б) приведення регулювання порядку підготовки та проведення референдумів у відповідність до положень виборчого законодавства; в) запровадження механізмів, які б запобігали використанню інституту референдумів для досягнення політичних цілей того чи іншого органу влади; г) створення правової основи для проведення місцевих громадських опитувань, відмежування їх предмету від предмету відповідних референдумів, закріплення неімперативної природи рішень, прийнятих шляхом громадських опитувань, з одночасним закріпленням обов’язковості розгляду їх результатів відповідними органами публічної влади

. Процедуру внесення та розгляду звернень громадян до органів публічної влади слід суттєво удосконалити з урахуванням європейських стандартів у відповідній сфері.

Таке удосконалення може передбачати, зокрема, можливість подання звернень в електронній формі (через мережу Інтернет); оприлюднення змісту звернень, що містять пропозиції, з можливістю висловлення позиції іншими громадянами щодо їх підтримки; уточнення процедури розгляду колективних звернень (петицій); конкретизацію «алгоритму» дій органу, що отримав звернення, за результатом його розгляду; підвищення ефективності процедури аналізу звернень; посилення відповідальності за порушення, пов’язані з розглядом звернень.

Вирішення цього завдання потребує прийняття нової редакції Закону «Про звернення громадян».

Необхідно створити правові передумови для здійснення легальної лоббістської діяльності в окремих органах публічної влади.

Це завдання варто здійснити у два етапи: а) через запровадження т.зв. «м’якого» регулювання лоббістської діяльності (запровадження реєстрації суб’єктів впливу у відповідних органах та визначення принципів їх взаємодії з такими органами); б) через посилення у довгостроковій перспективі правового регулювання лоббістської діяльності, зокрема – шляхом прийняття відповідного Закону, який регламентуватиме весь комплекс відносин у сфері лоббіювання [27; 28; 29].

Загалом, аналіз якісного стану законодавства в сфері місцевого самоврядування та власне нормотворчості в органах місцевого самоврядування дозволяє констатувати: 1) частіше за все, 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 органів місцевого самоврядування, є відсутність єдиної науково обґрунтованої системи взаємопов’язаних між собою правових актів, колізійність, неповне і 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.

Таким чином, на нашу думку, вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування у нормотворчій сфері має здійснюватися за такими напрямками: 1) посилення правової, організаційної та матеріально фінансової самостійності місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення; 2) подальша інституціоналізація муніципальної нормотворчої діяльності; 3) поступове зміщення акценту з ретроспективної на перспективну діяльність, вдосконалення планування муніципальної нормотворчості; 4) дедалі ширше залучення членів територіальних громад до муніципального нормотворчого процесу, посилення їх громадянської активності; 5) створення єдиної електронної бази власних актів в органах місцевого самоврядування та забезпечення її доступності; 6) сприяння підвищенню кваліфікації муніципальних кадрів (шляхом проведення навчання, семінарів та встановлення відповідних вимог до осіб, в обов’язки яких входить підготовка проектів актів), а також підвищенню правової культури населення (в тому числі, й майбутніх фахівців, шляхом введення спеціальних курсів у вищих навчальних закладах). >

У зазначених напрямках, розвиток йде малими кроками, у майбутнє із Європейським Союзом, все далі і далі, вирощує нове покоління правників, що будуть працювати із стандартами ЄС, а також привносити у суспільство європейські цінності, свободи та прогресу, знання та практику, яку можно пристосувати до сьогоденних реаліях, що відрізняється від Європи.

З кожним кроком, Україна збільшує шанси на подальшу інтеграцію у ЄС, де кожен може відчути себе громодянином, до якого будуть відноситись із повагою, з гідною зарплатнею, з високими технологіями та європейським досвідом й укладом життя.

Наразі, на момент написання, країна робить усі обмірковані кроки, окрім специфічних, що потім їх відмінює, і це дає привід для занепокоєння для європейців.

Хоча, і я, і кожен свідомий громодянин України сподівається, що стане вільним громодянином при житті, адже всі шанси на це є. Головне — не зупинятись і йти.

## Висновок

Питання розкритті, розглянуті аспекти більш менш-ретельно, а що буде далі? А далі від нас залежить — від кожного громодянина. Від дитини і до літніх людей.

Якщо людина спроможні навчатися далі — то її місце в Європейському співтоваристві, адже, коли ми приєднаємось — від нас саме це і очікують.

Ніхто не буде нас важати за рівними, якщо ми цього не доведемо.

Ті держави, що є локомотивами економіки ЄС — спроможні допомогти нашої державі, та спроможні надати геополітичний захист ( у вигляді членства в НАТО та інші способи та засоби) від будь-якого зарубіжного втручання щоб воля українців була вільна і не пригничена, і ніким не оспорювана.

Адже, Україна неодноразово доказувала, що це європейська держава і готова до змін, під і серйозних, але ці зміни приходять поступово, замість різкого стрибка- поступові кроки, яки іноді і не помічаються громодянинами.

Але кожен з нас, з надією на подальше життя, власними діями наближує до того, європейського майбутнього.

Воно складається з дрібниць, починаючи від сортування сміття та економії у різних сферах, і закінчивая глобальними питаннями, що стосується не тільки нашу країну, а й усе Європейське товариство.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Курс лекцій з питань законотворчості : навчальний посібник / авт.: Богачова О. В., Зайчук О. В., Оніщенко Н. М., Петрученко К. І. та ін. К.: “МП Леся”, 2011. 456 с.

2. Теорія і практика правознавства. – Вип. 1 (7) / 2015 ISSN 2225-6555 © Гетьман Є. А., 2015

3. Клименко Н.О. Поняття та юридичні властивості статуту територіальної громади як джерела конституційного права України. *Держава та регіони. Серія : Право*. 2008. № 1. С. 28-35.

4. Досвід децентралізації у країнах Європи: зб. док. Пер. з іноз. мов / заг. ред. В.Б. Гройсмана. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с.

5. Актуальні проблеми розвитку статутного права в Україні (на прикладі міста Києва) О. В. Батанов, В. В. Кравченко

6. Чудик Н.О. Вітчизняний та зарубіжний досвід статутної нормотворчості Право і суспільство 2014. №6: в 2-х т. Т. 2. С. 53-57.

7. Нормотворчість суб’єктів місцевого самоврядування як форма управлінської діяльності. Ірина Шумляєва.

8. Про затвердження Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 р. N 1150. URL: http://zakon4.rada.gov.ua

9.Форманюк В. В., НУ «ОЮА» ПОНЯТТЯ ЛОКАЛЬНОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ

10. Чудик Н.О. Акти суб’єктів місцевого самоврядування в Україні: правова природа та проблеми класифікації. *Часопис Київського університету права*. К., 2008. № 4. С. 83-88.

11. Петров Р.А. Транспозиція «acquis» Європейського Союзу у правові системи третіх країн: Монографія. : Істина, 2012. 384 C.

12. Вадим Трюхан, Інституційне забезпечення адаптації законодавства України до надбання спільноти в рамках виконання майбутньої Угоди про асоціацію Україна — ЄС

13. Gurkova A.V. The law making process in local government. Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. *Журнал. Серія Право*. 2017. № 3(15). С. 109-114.

14. Акти європейського права: короткий довідник / За заг. ред. В.М.Литвина. К. : Парламентське видавництво, 2004. 256 с

15. Барановський Ф. В. Європейська інтеграція та демократичний розвиток України: концептуальний аналіз взаємовпливу: монографія. Луганськ: Елтон-2, 2007.

16. Європейська та євроатлантична інтеграція: навч. посіб. / [О. В. Баула та ін.; наук. ред. Лютак О. М.]; Луцьк. нац. тех. ун-т. Луцьк: РВВ Луцьк. НТУ, 2016

17. Шемятенков В. Г. Европейская интеграция : учеб. пособие. М. : Междунар. отношения, 2003. 400 с.

18. Хорольський Р. Б. Угода про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами та їх державами-членами 1994 року як джерело права Європейського співтовариства. *Вісник Академії правових наук України.* 2006. № 4. С

19. Микієвич М.М. Інституційне право Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики та безпеки: моногр.. Л.: Вид. центр ЛНУ ім. Івана Франка. 2005. 416 с.

20. Кравчук І.В. Гармонізація національних правових систем з правом ЄС. К.: Слово. 2004.

21. Копійка В.В. Європейський Союз: досвід розширення і Україна. К.: Юрид. Думка. 2005.

22. Конституційні акти Європейського Союзу. Частина І / Упорядник ГДрузенко і за заг. ред. Т. Качки. К.: Юстиніан, 2005.

23. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. *Офіційний вісник України*. 1998 р.

24. Ильин Ю.Д. История и право Европейского Союза : Учебное пособие. Х. Консум, 1998.

25. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року. *Офіційний вісник* *України.* 2008. № 93.

26. Європейська Конвенція про громадянство. Міжнародний договір від 7 листопада 1997 р. *Бюлетень законодавства і юридичної практики України*. 2001. № 11.

27. Європейська інтеграція та міжнародна співпраця = European integration and international cooperation: посібник / [В. А. Мандрагеля та ін.]; за заг. ред. В. А. Мандрагелі, Л. А. Шереметьєвої; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України;

28. Барановский В. Г. Политическая интеграция в Западной Европе : некоторые вопросы теории и практики. М. : Наука, 1983.

29. Пархоменко Н. М. Юридично-технічні засади гармонізації нормативних складових національних правових систем (окремі аспекти) Матеріали круглого столу «зближення національних правових систем та їхня взаємодія з міжнародним правом» 14-15 вересня 2012 р. Одеса : Астропринт. 2012.

30. Іванченко О. М. Співвідношення норм міжнародного і національного права : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. Одеса, 2011

31. Договір про створення Європейського економічного співтовариства (ЄЕС) (Римський договір) від 25 березня 1957 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\_017 .

32. Гавердовський А. С. Имплементация норм международного права Київ : Вища школа, 1980

33. Забігайло В. К. Панування права чи інфляція законодавства? Вісник Київського університету. Суспільно-політичні науки. 1992. № 6.

34. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170

35 Барський В. Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» Одеса, 2006. 221 с.

36. Зайцева І. О. Конституційно-правове забезпечення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Україні: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Маріуполь, 2013. 236 с.

37 Заяць Д. Д. Статутне регулювання системи місцевого самoвpядування в Укpaїнi: диc. нa здoбуття нaук. cтуп. кaнд. нaук з деpж. упp. : cпец.: 25.00.04 «Мicцеве caмoвpядувaння» Львів, 2010. 211 c.

38.Ідесіс І. В. Статути територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» Ужгород, 2016. 222 с.

39. Калиновська Т. О. Нормативно-правові акти місцевих рад як органів місцевого самоврядування в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» Т. О. Калиновська. Київ, 2011. 250 с

40. Гурова Т.В. Судебный прецедент как формальный источник права и его место в системе источников права в России Вестник международной академии бизнеса и банковского дела. Тольятти, 1997. №2. С. 6. (Сер. „Юриспруденция”).

41. Давид Р. Основные правовые системы современности ; пер. с фр. В. А. Туманова. М., 1988. 496 с.

42. Иванов С. А. Судебные постановления как источник трудового права С.А. Иванов Судебная практика как источник права. С. 26.

43. Калинин А. Форма (источник) права как категория в теории государства и права Правоведение. 2000. № 6. С. 3–10.

44. Лившиц Р. З. Современная теория права. Краткий очерк , 1992 р. 92 с.

45. Муніципальне право України: підруч. / за ред. Баймуратова М.О. К.: Правова єдність, 2009. 720 с.

46. Мартынчик Е. Прецедентное право: от советской идеологии к международной практике Российская юстиция. 1994. № 12. С.20.

47. Марченко М. Н. Источники права . 760 с. Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право), 2(61) 2013 169

48. МісевичС. Поняття джерел канонічного права.Ерліхівський збірник. Юридичний факультет Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича. Випуск 3. Чернівці Рута, 2002. С.117–122.

49. Муромцев Г. Источники права (теоретические аспекты проблемы) Правоведение. 2002. №2. С. 23–30.

50. Оніщенко Н. Правова система: проблеми теорії : [монографія] / ОніщенкоН. К.: Інт держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2002. 352с.

51. Пархоменко Н. Договір у системі права України: дис. канд. юрид. наук : 12.00.01 , 1998. – 200 с.

52. Петрова Л. Джерела права Вісник Академії правових наук України. 1997. № 1. С. 65–76.

53. Рудковский В. Теоретические проблемы источников права В. Рудковский Философия права. 2005. № 3. С. 21–27.

54. Рябко А. Понятие, соотношение источника права и формы права в современной юридической науке А. Рябко Модернизация права: зарубежный и отечественный опыт: сборник науч. статей. Пенза : ПГУ, 2004. С. 194–198.

55. Сливка С. Позитивістські концепти: філософсько-правовий аналіз Сливка C. Львів : ЛьвДУВС, 2006. 160 с.

56. Шебанов А. Ф. Форма советского права Шебанов А. Ф. М., 1968. 215 с.

57. Шикин Е. П. Что такое право : [учебн. пособ.] Шикин Е. П. М., 1996. 84 с

58.Типовий регламент місцевої державної адміністрації, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11.12.1999 р. № 2263. Офіційний вісник України. 1999. № 50. С. 77.

59. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 року № 996 (із змінами) [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010- %D0%BF.

60. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939 (із змінами) [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

61. Авер’янов В. Б. Організація виконавчої влади: необхідність усунення внутрішніх суперечностей В. Б. Авер’янов Право України. 2009. № 5. С. 30-31.

62. Типове положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 563 Ліга: Закон Еліт. Версія 9.1.3 [Електронний ресурс] ІАЦ «Ліга». Електрон. дан. К. : Ліга : Закон, 2013. Режим доступу : http://search.ligazakon.ua

63. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586 (із змінами) // Відом. Верхов. Ради України.  1999.  № 20–21.  Ст. 190.

64.Міжнародне приватне право : Курс лекцій. – Київ : Атіка, 2009. – 215 c. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.infolibrary.com.ua/books-text-7484.html (дата 21.07.2017). – Назва з екрану.

65. Черкес М. Ю. Міжнародне право : [Підручник] / М. Ю. Черкес. – Київ : Правова єдність, 2009. – 392 с. 48 ISSN 2413-9998 Ринкова економіка: сучасна теорія і практика управління. Том 16. Вип. 2 (36) Market economy: modern management theory and practice. Vol. 16. Issue 2 (36) ISSN 2413-9998

66. Antonowicz Lech. Podrcznik prawa miedzinarodowego. – Wyd. Cwarte. – Warshawa : Wyd. Prawnicze PWN, 1998.

67. Броунли Я. Международное право : В 2 кн. / Я. Броунли. – Москва : Прогресс, 1977. – Кн. 1. – 507 с.

68. Юлдашев Р. Т. Страховой бизнес : Словарь-справочник / Р. Т. Юлдашев. – Москва : Анкил, 2005. – 832 с.

69. Webster’s Third New International Dictionary. – Camb. (Mass), 1966. – 1134 p. 7. Гавердовський А. С. Имплементация норм международного права / А. С. Гавердовський. – Київ : Вища школа, 1980. – 318 с.

70. Раскалей М. Особливості імплементації міжнародних договорів у внутрішній правопорядок у галузі повітряного права України / М. Раскалей. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.viche.info/ journul/1744/ (дата 21.07.2017). – Назва з екрану

71. Словник української мови. Том IX. – Київ : Наукова думка,1978. – 920 с. 72. Договір про створення Європейського економічного співтовариства (ЄЕС) (Римський договір) від 25 березня 1957 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\_017 (дата 21.07.2017). – Назва з екрану

73. Справа № 28/67 Fima Molkerey, Recueil des arrets de la C.I.J. (ou de la C.J.C.E.) ou des decisions du Conseil constitutionnel (France). – 1968. – P. 228. 74. Забігайло В. К. Панування права чи інфляція законодавства? / В. К. Забігайло // Вісник Київського університету. Суспільно-політичні науки. – 1992. – № 6. – С. 23-34.

75. Даниленко Г. М. Применение международного права во внутренней правовой системе России : практика Конституционного суда / Г. М. Даниленко // Государство и право. – 1995. – № 11. – С. 56-67.