

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ ТА ПРАВА «КРОК»**

ГУРКОВА Аліна В'ячеславівна

УДК 340.134 (477)

**АКТИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

12.00.01. – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових
учень

АВТОРЕФЕРАТ

Дисертації на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук

Київ – 2018

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі теорії та історії держави і права Вищого навчального закладу «Університет економіки та права «КРОК» (м. Київ)

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор
СКОМОРОВСЬКИЙ Віталій Богданович
Вищий навчальний заклад
«Університет економіки та права «КРОК» ,
професор секції конституційного, адміністративного та
міжнародного права кафедри державно-правових
дисциплін.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України
ШЕВЧЕНКО Анатолій Євгенійович
Університет державної фіскальної служби України,
завідувач кафедри теорії права та держави;

доктор юридичних наук, доцент
ДІДИЧ Тарас Олегович
Київський національний університет імені Тараса
Шевченка,
доцент кафедри теорії права та держави.

Захист відбудеться «20» грудня 2018 р. об 10:00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.130.03 у ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК» за адресою: 03113, м. Київ, вул. Табірна, 30-32.

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК» за адресою: 03113, м. Київ, вул. Табірна, 30-32.

Автореферат розісланий «19» листопада 2018 р.

В.о. ученого секретаря
спеціалізованої вченої ради

М.В. Григорчук

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Кожна держава, що позиціонує себе як демократична, соціальна та правова, повинна мати розвинутий апарат місцевого самоврядування, який в умовах глобалізації та соціалізації має функціонувати задля задоволення потреб та інтересів громадянського суспільства. Пріоритетність діяльності інституту місцевого самоврядування має спрямовуватись саме на розвиток конкретної адміністративної одиниці. При цьому, результати роботи органів місцевого самоврядування проявляються, зокрема, через прийняті (за прямої чи опосередкованої участі громади) акти.

Саме тому актуальним є дослідження правової природи актів місцевих органів публічної влади, порядку їх підготовки, прийняття та оскарження, а також встановлення ролі громадян України у прийнятті відповідних рішень та ступеня впливу інституцій громадянського суспільства на зміст останніх.

В умовах реформування місцевого самоврядування та в контексті децентралізації своєчасним та важливими є питання дієвості юридичного нормотворення місцевого самоврядування, ступеня участі громади при прийнятті відповідних актів. Важливе значення також має виявлення недоліків у процесі нормотворення, включаючи розробку можливих механізмів вирішення відповідних проблем на сучасному етапі розвитку держави.

Не зважаючи на важливість окресленого питання, на сьогоднішній день загальній теорії права не вдалося виробити позиції щодо єдиного розуміння поняття самого акта місцевого органу публічної влади та класифікації таких актів. Крім того, при вивченні нормотворення на місцевому рівні у широкому розумінні, персоніфікації та індивідуалізації цих актів було приділено недостатньо уваги.

У свою чергу, в частині практичного виміру, актуальність дисертаційного дослідження зумовлена правозастосовчою практикою та законодавчим формулюванням процесу планування, прийняття, опублікування та оскарження актів місцевих органів публічної влади.

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, А. С. Піголкін, А. В. Ткачук, Ю. М. Тодика, Ф. Ф. Яхин та ін.

Однак дослідження, здійснені вищевказаними науковцями, переважно стосуються широкого аспекту нормотворення, а тому у них не приділялась значна увага саме специфіці місцевих органів публічної влади та не враховувалась децентралізація. На сьогодні відсутні спеціальні комплексні дослідження, окресленої проблематики. Відставання у дослідженнях питань організації та діяльності місцевих органів публічної влади значною мірою пояснюється їх тісним

зв'язком із суто політичними аспектами (зокрема, з розподілом публічної влади між органами виконавчої влади на місцях та органами місцевого самоврядування). Зазначені фактори визначають актуальність обраної теми дисертаційного дослідження і її важливість для державного будівництва.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконане в межах науково-дослідної програми кафедри теорії та історії держави і права Вищого навчального закладу «Університет економіки та права «КРОК»: «Проблеми застосування норм права в процесі розбудови правової, демократичної, соціально орієнтованої держави з широко розгалуженими інститутами громадянського суспільства» (державний реєстраційний номер 0111U007821).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного 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. Досягнення поставленої мети передбачає вирішення наступних завдань, що становлять зміст дисертаційного дослідження:

- визначити правову природу актів місцевих органів публічної влади;
- виокремити та обґрунтувати критерії класифікації актів місцевих органів публічної влади, на підставі яких встановити їх різновиди та надати їх характеристику;
- охарактеризувати порядок підготовки, прийняття та опублікування актів місцевих органів виконавчої влади;
- висвітлити порядок оскарження актів місцевих органів виконавчої влади;
- охарактеризувати акти реалізації контрольних функцій місцевими органами виконавчої влади за здійсненням повноважень органами місцевого самоврядування;
- провести дескрипцію порядку підготовки, прийняття, та опублікування актів органів місцевого самоврядування;
- охарактеризувати порядок оскарження актів органів місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини, які пов'язані з підготовкою, прийняттям та оскарженням актів місцевих органів публічної влади, а також формулюванням їх категоріального визначення.

Предметом дослідження є теоретико-правовий аспект актів місцевих органів публічної влади в Україні.

Методи дослідження. Для досягнення наукової об'єктивності застосовувався комплекс загальнонаукових і спеціальних методів дослідження. Методологічною основою дослідження є універсальні методи діалектики, які використовувалися на всіх етапах для розкриття закономірностей та ознак акту місцевого органу публічної влади в процесі його розвитку та взаємозв'язку з іншими суспільними явищами.

На окремих етапах дослідження використовувалися спеціальні методи, зокрема: порівняльно-історичний – дав можливість дослідити категорію нормотворення місцевого самоврядування в різних координатах часу й, відповідно, встановити, що стало передумовою для закріплення того акту місцевого органу публічної влади, що діє на сьогоднішній день (підрозділ 1.2); формально-логічний – для формулювання визначення поняття «акту місцевого органу публічної влади» (підрозділ 1.1); метод системного аналізу – при вивченні системи нормотворення на місцевому рівні (підрозділи 2.1-2.3, 3.1-3.2); метод прогнозування та моделювання – при розробці рекомендацій щодо покращення правового регулювання досліджуваного інституту (підрозділ 2.1, 3.1-3.2); компаративний метод – при дослідженні особливостей організації нормотворення місцевого самоврядування в різних країнах (підрозділи 1.2, 2.1, 3.1); формально-юридичний – при тлумаченні правових норм та розробці законодавчих пропозицій (підрозділи 2.1-2.3, 3.1-3.2).

Наукова новизна одержаних результатів являє собою перше в сучасному правознавстві комплексне дослідження категорії акту місцевого органу публічної влади. Сформовано концептуально нову юридичну конструкцію класифікації актів місцевих органів публічної влади з урахуванням реформи децентралізації. Доведено, що саме участь територіальної громади є ключовою у процесі прийняття оптимальних рішень для задоволення потреб та інтересів конкретної адміністративно-територіальної одиниці та її населення.

Новизна роботи визначається одержаними результатами. Основні наукові результати дослідження, які характеризуються новизною та виносяться на захист, полягають у тому, що:

уперше:

– обґрунтовано доцільність використання терміно-поняття «акт місцевого органу публічної влади» для позначення акту нормотворення у межах конкретної адміністративно-територіальної одиниці, виходячи з локального характеру і кола суб'єктів нормотворення (органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади на місцях), що є його сутнісними ознаками. Запропонована авторська дефініція цього поняття як загальнообов'язкового, письмового документу, який видається органами місцевого самоврядування та/або органами виконавчої влади на місцях у межах їх компетенції, що покликаний задовольняти потреби та інтереси громади конкретної адміністративно-територіальної одиниці;

– сформульовано концептуально нову класифікацію актів місцевих органів публічної влади з урахуванням реформи децентралізації. Класифікація актів місцевих органів публічної влади має здійснюватися залежно від ролі в механізмі правового регулювання (акти місцевих органів публічної влади, що містять норми права; правозастосовчі акти місцевих органів публічної влади; акти місцевих органів публічної влади, що фіксують юридичні факти), за суб'єктом прийняття (акти органів місцевого самоврядування; акти органів виконавчої влади на місцях; акти,

що приймаються населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці), залежно від форми акту місцевого органу публічної влади (статут, рішення, розпорядження, наказ, регламент, положення, інструкція, правила, план, програма, рішення місцевого референдуму, дорадчі та консультативні рішення старост, акти префектів тощо);

– виходячи з недоліків процедури підготовки, прийняття та оскарження актів місцевих органів виконавчої влади обґрунтовано основний напрям удосконалення процедури юридичного нормотворення таких актів: прийняття відповідними органами державної влади методичних рекомендацій, предметом регулювання яких має бути прийняття актів місцевими органами публічної влади, зважаючи на посадових осіб та виходячи з різновидів таких актів, що значно зменшить «дублювання» норм у актах місцевих органів публічної влади, кількість неактуальних та неефективних положень;

– обґрунтовано як завершальну стадію оскарження актів органів місцевої виконавчої влади розглядати зобов'язання, адресоване органу адміністративно-територіальної одиниці, що видав нормативний акт, привести його у відповідність з чинним законодавством. При цьому має бути встановлений конкретний термін виконання указанного зобов'язання і передбачена конкретна жорстка санкція щодо посадових осіб за його невиконання;

удосконалено:

– аргументацію значимості експертизи проектів актів органів місцевого самоврядування як важливого засобу реалізації контрольних функцій місцевими органами виконавчої влади за здійсненням повноважень органами місцевого самоврядування, яка дозволяє, зокрема, виявити низьку якість підготовки самого акту нормотворчості на місцях, непередбачення механізму реалізації прав і свобод людини, що фактично зводить нанівець проголошені права, (не міститься чіткої вказівки на суб'єкта, в чій обов'язки входить реалізація закріпленого права), надмірне акцентування уваги на повноваженнях органів, а не на процесі (кінцевому результаті) вирішення питання місцевого значення, значна кількість декларативних і описових норм, за одночасної недостатності процедурних, які б полегшували чи навіть робили можливим реальну (а не теоретичну) реалізацію норм права та ін.;

– положення про мирні зібрання як своєрідні засоби оскарження рішень та дій органів місцевого самоврядування; не зважаючи на відсутність чіткості та формалізованості волевиявлення учасників мирних зібрань їх можна розглядати як висловлення відношення територіальної громади до діяльності посадових осіб та органів місцевого самоврядування, а також до процесів, що відбуваються на території адміністративно-територіальної одиниці;

набули подальшого розвитку:

– положення про доцільність удосконалення проектної стадії юридичного нормотворення органів місцевого самоврядування через нормативне закріплення

порядку створення робочих груп щодо розробки проекту нормативно-правового акту з можливістю залучення до їх роботи фахівців.

Практичне значення одержаних результатів полягає:

– у науково-дослідницькій сфері – матеріали дослідження можуть стати підґрунтям для подальшої розробки процесу нормотворення місцевими, загальнотеоретичних досліджень природи місцевого самоврядування, взаємодії місцевого самоврядування з населенням та безпосередньої участі громади у процесі прийняття акту місцевого органу публічної влади;

– у правотворчій сфері – висновки та пропозиції використовуються при вдосконаленні системи законодавства, що регулює діяльність місцевого самоврядування (довідка про впровадження результатів дисертації Гуркової Аліни В'ячеславівни в практичній діяльності Департаменту правової політики Івано-Франківської міської ради);

– у навчальному процесі – положення й висновки дисертації використовуються в навчальному процесі при викладанні курсів «Загальна теорія держави і права», «Конституційне право», «Адміністративне право», «Адміністративний процес» (Акт впровадження результатів дисертації в ПВНЗ «Університет Короля Данила» від 23.02.2018 р.);

– у правовиховній сфері – запропоновані положення можуть бути матеріалом у роботі по підвищенню рівня правової культури населення та службовців в органах місцевого самоврядування.

Апробація результатів дисертації. Викладені в дисертації теоретичні висновки та положення були оприлюднені на п'яти наукових та науково-практичних конференціях, зокрема: 1) на Науково-практичній конференції «Еволюція наукової думки в контексті європейського вибору України» (м. Київ, 21 жовтня 2015 р.); 2) на Науково-практичній конференції «Українські перспективи у світовому розвитку» (Київ, 4 листопада 2016 року); 3) на II Міжнародній науково-практичній конференції (Білорусь, м. Барановічі, 12-13 травня 2016 р.); 4) на Міжнародному науково-практичному симпозиумі «Гуманізація кримінальної відповідальності та демократизація кримінального судочинства» (м. Івано-Франківськ, 18–19 листопада 2016 року); 5) на Міжнародній науково-практичній конференції «Проблеми формування національної правової системи України та її адаптація до європейського права» (м. Івано-Франківськ, 5-6 травня 2017 р.).

Публікації. Основні положення дисертаційного дослідження викладено в 10-ти наукових працях, з яких п'ять статей опубліковано у фахових наукових виданнях, одна з яких – у міжнародному фаховому виданні, а також 5 тез доповідей у збірниках матеріалів конференцій.

Структура і обсяг дисертації. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, які поділено на сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. **Повний обсяг дисертації становить 199 сторінок, з яких основний зміст**

включає 173 сторінки, список використаних джерел – 21 сторінка (206 найменувань), додатки – 3 сторінки.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертаційного дослідження, вказано на зв'язок роботи з науковими програмами, планами, визначено мету та завдання, об'єкт і предмет дослідження, методологічні засади, наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, наведено структуру дисертації, дані щодо апробації та публікації стосовно проведеного дослідження.

Розділ 1 «Загальна характеристика системи нормативно-правових актів місцевих органів публічної влади» складається з двох підрозділів і присвячений визначенню загальної характеристики, правової природи та історичного аналізу актів місцевих органів публічної влади.

У підрозділі 1.1 «*Правова природа нормативно-правових актів місцевих органів публічної влади*» визначено ключові моменти правової природи акту місцевого органу публічної влади. Переходячи від поняття правового акту до аналізу ознак акту органу місцевого самоврядування виділено ряд характеристик, що притаманні виключно акту місцевого самоврядування. До основних ознак нормативно-правових актів місцевих органів публічної влади віднесено наступні: 1) письмова форма та визначена структура; 2) загальнообов'язковість (виданий нормативно-правовий акт є обов'язковим до виконання певному колу осіб чи конкретному суб'єкту, якому він адресований); 3) прийняття суб'єктами місцевих органів публічної влади в межах нормотворчої компетенції (усі нормативно-правові акти, що приймаються місцевими органами публічної влади, приймаються виключно уповноваженими на те суб'єктами, що чітко прописано у законодавстві України, а також відповідними нормативно-правовими актами місцевих органів публічної влади, в першу чергу статутом територіальної громади); 4) універсальність (нормативно-правові акти місцевих органів публічної влади є універсальним інструментом регулювання різноманітних відносин, що має міжгалузевий та комплексний характер. Це виявляється в тому, що нормативно-правові акти місцевих органів публічної влади є джерелами багатьох галузей права (конституційного, фінансового, господарського, земельного, адміністративного тощо); 5) офіційність (вона підтверджується використанням державного гербу на бланку та печатці, при цьому допустимим є використання поряд з державною місцевою символікою (наприклад, герба міста, села); 6) цільова орієнтація та вольовий характер (нормативно-правовий акт, виданий в системі місцевих органів публічної влади, має насамперед інтерес локального характеру, обумовлений, власне, інтересом окремої територіальної громади та головною функціональною метою місцевих органів публічної влади – вирішенням питань місцевого значення); 7) особливий предмет регулювання – питання місцевого значення (питання місцевого значення стосуються

широкого кола сфер управління, однак, пов'язані з безпосереднім забезпеченням життєдіяльності територіальної громади, локальною спрямованістю та вирішенням конкретних проблем громадян (затвердження місцевого бюджету, управління комунальною власністю, організація благоустрою тощо). Ключовим повноваженням місцевих органів публічної влади є компетенція у фінансових питаннях. Основним фінансовим нормативно-правовим актом є місцевий бюджет, який має спеціальний статус та є засобом забезпечення реалізації інших нормативно-правових актів); 8) локальний характер територіальної дії (адресатами нормативно-правових актів місцевих органів публічної влади можуть бути громадяни, які проживають або перебувають у певний час на території адміністративно-територіальної одиниці, а також розташовані в її межах підприємства, установи, організації. Локальність породжує близькість розташування суб'єкта прийняття й адресата нормативно-правового акта. З одного боку, тут кожний має більше шансів бути обраним або призначеним до нормотворчого органу, з іншого, для громадян створюються широкі можливості участі у нормотворчому процесі та впливу на прийняття рішень).

Оскільки видавати акти уповноважені і органи місцевого самоврядування і органи виконавчої влади на місцях, було розроблене нове бачення, щодо назви нормотворення на конкретній адміністративно-територіальній одиниці. Виокремлюючи ряд специфічних і притаманних тільки локальним актам ознак, ми дійшли до висновку, що найбільш доцільним терміном буде саме *акт місцевого органу публічної влади*, адже участь громадськості при нормотворенні, задоволення потреб та інтересів конкретної адміністративно-територіальної одиниці і є ключовими та відмінними рисами при окресленні локального нормотворення. На думку автора, акт місцевого органу публічної влади – це загальнообов'язковий, письмовий документ, що видається органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на місцях у межах їх компетенції та покликаний задовольняти потреби та інтереси громади конкретної адміністративно-територіальної одиниці.

У підрозділі 1.2 «Класифікація актів місцевих органів публічної влади» було проведено історичний аналіз актів місцевих органів публічної влади. Слід констатувати, що розвиток автономії органів місцевого самоврядування та, як наслідок, його нормотворення проходив дуже повільно. Хоч і волевиявлення на місцях у певних історичних періодах різнилися за своїм процесуальним закріпленням, однак та участь населення у нормотворенні, розвитку конкретної адміністративно-територіальної одиниці було відсутнє, або мало суто формальний характер. Розглядаючи види місцевих органів публічної влади на місцях, значна увага приділяється саме видам нормотворення, де громадськість може брати безпосередню участь.

За результатами історичного аналізу особливостей прийняття та змісту актів місцевих органів публічної влади автором зроблено висновок про те, що статус і повноваження органів місцевого самоврядування істотно різнилися в залежності від

історичного періоду. Варто відмітити, що абсолютна автономія органам місцевого самоврядування з центру не надавалась у повному розмірі. Приймаючи ті чи інші нормативно-правові акти органи публічної влади на місцях так чи інакше підпорядковувалися вищестоящим органам. Виходячи з історичного досвіду законодавець розумів, що потрібно створити нову, істотно відрізняючу від попередніх моделей систему роботи органів місцевого самоврядування для того, щоб функції і завдання органів місцевого самоврядування могли втілюватися у життя в повній мірі безпосередньо через видачу актів публічних органів місцевого самоврядування.

Істотно нова модель місцевого самоврядування будується сьогодні, де автономія локальних рішень є ключовою, саме тому виокремлюючи класифікації актів місцевих органів публічної влади на місцях, ми включили нові складові та характеристики, що вітчизняними науковцями ще не було зроблено. Так, значну увагу приділено місцевим референдумам, консультативним і дорадчим рішенням старост та актам префектів (у перспективі).

Розділ 2 «Нормотворчий процес в місцевих органах виконавчої влади» містить три підрозділи, присвячені процедурному порядку підготовки, прийняття та оскарження актів виконавчої влади на місцях.

У підрозділі 2.1 *«Порядок підготовки, прийняття та опублікування актів місцевих органів виконавчої влади»* проаналізовано види актів місцевих органів виконавчої влади та процедурний порядок їх прийняття та оскарження, виокремлено ключові моменти недоліків процедурності та запропоновано шляхи до їх вирішення.

У ході дослідження встановлено, що порядок підготовки, прийняття, оскарження та опублікування актів місцевих органів публічної влади дещо різниться процедурністю, відповідно до виду акту, що видається органом виконавчої влади на місцях. Також процес прийняття акту місцевого органу публічної влади повинен відповідати потребам, інтересам громадськості конкретної адміністративно-територіальної одиниці, з чого і випливає характеристика локальності нормативно-правового акта.

Разом з тим, істотною проблемою є саме правова «неякісність» нормативно-правового акту, його незрозумілість, відсутність засобів та методів впровадження. Вирішення цієї проблеми вбачаємо саме у прийнятті нових методичних рекомендацій до підготовки та прийняття актів місцевого значення, які б містили у собі чіткі вказівки та покрокові етапи прийняття акту в залежності від суб'єкта прийняття та його виду.

У підрозділі 2.2 *«Порядок оскарження актів місцевих органів виконавчої влади»* виокремлено причини оскаржень нормативно-правових актів органів виконавчої влади на місцях умовно можна розділити на суб'єктивні і об'єктивні. До суб'єктивних причин відносяться: поспішність у розгляді і прийнятті актів, порушення технології правотворчого процесу, некомпетентність і низький рівень

правової культури розробників. Серед об'єктивних причин є протиріччя між законами і підзаконними актами зокрема недосконалість нормативно-правової бази (прогалини, колізійні норми і т.д.), як наслідок, з'ясовано процедуру і порядок оскарження актів виконавчих органів на місцях у судовому порядку. Констатовано, що Кодексом про адміністративні правопорушення чітко прописана процедура розгляду справ даної категорії.

Порядок оскарження актів органів виконавчої влади на місцях чітко прописаний Кодексом адміністративного судочинства України. Визнання акта нечинним, а так само незаконним або недіючим судом і скасування або відкликання незаконного акту являються одноплановими операціями – діями відповідних суб'єктів, спрямованими на припинення дії незаконного акту, позбавлення його сили, усунення з механізму правового регулювання. На наш погляд завершальною стадією оскарження нормативно-правового акту є необхідність закріплення в законодавстві норму, яка б зобов'язувала державний орган, який прийняв нормативно-правовий акт, визнаний судом незаконним, привести його відповідно до чинного законодавства. Встановити конкретний термін і за порушення цього обов'язку передбачити жорсткі правові санкції до посадових осіб.

Суд повинен з'ясувати ряд питань, що стосується оскаржуваного акту і прийняти рішення у відповідності до позову. Варто відмітити, що саме зупинення дії нормативно-правового акту є елементом нормотворчої, а не судової діяльності, що викликає у науковців ряд полемічних запитань. У вітчизняній юридичній літературі також має місце дискусія про те, чи є скасування актів місцевих органів виконавчої влади мірою юридичної відповідальності або одним із способів здійснення контролю їх законністю. Саме тому нами була здійснена пропозиція до завершального етапу судового процесу: а саме зобов'язання органу, що видав локальний акт, у встановлені терміни привести даний акт відповідно до чинного законодавства. Необхідно встановити конкретний термін і за порушення цього обов'язку передбачити жорсткі правові санкції до посадових осіб.

У підрозділі 2.3 «Акти реалізації контрольних функцій місцевими органами виконавчої влади за здійсненням повноважень органами місцевого самоврядування» здійснено аналіз відповідних контрольних функцій, механізм їх впровадження та дієвість. Зокрема, досвід багатьох областей України дає змогу виділити наступні організаційно-правові форми координаційної взаємодії органів місцевої влади:

- 1) утворення спеціальних органів на паритетних началах для реалізації спільних програм, здійснення конкретних дій в певних сферах життєдіяльності території;
- 2) проведення координаційних нарад (семінарів) за участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування;
- 3) проведення спільних дій з комплексних питань і планування з розподілом обов'язків між учасниками їх реалізації;
- 4) проведення спільних засідань колегій і президій та прийняття спільних розпоряджень головою відповідної місцевої

державної адміністрації та головою обласної (районної) ради; 5) складання аналітичних оглядів спільної діяльності органів місцевого управління з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження; 6) існування спільних ЗМІ; 7) спільне проведення масово-культурних заходів тощо.

Все це дало можливість скоординувати роботу двох гілок влади на місцях та оперативно приймати рішення, від яких залежить розвиток регіону. На жаль, законодавство у даній сфері постійно змінювалося. Відсутністю чіткої процедури реагування органів виконавчої влади на акти органів місцевого самоврядування, прийняті на виконання делегованих повноважень, що порушують норми чинного законодавства, ускладнює здійснення належного контролю за здійсненням делегованих повноважень органів виконавчої влади. На наш погляд, саме на законодавчому рівні має бути закріплено механізм взаємовідносин між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, процедура передачі й реалізації делегованих повноважень. Пропозиція укладання договорів щодо передачі відповідних повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування здатна виправити недоліки чинного законодавства і заповнити наявні в ньому прогалини. На нагальність прийняття закону «Про делегування повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування» неодноразово наголошувалося в наукових публікаціях, які варто підтримати.

Розділ 3 «Нормотворчий процес в органах місцевого самоврядування» містить два підрозділи, у яких здійснено правовий аналіз процедури підготовки, прийняття, опублікування та оскарження актів органів місцевого самоврядування.

У підрозділі 3.1 «Порядок підготовки, прийняття та опублікування актів органів місцевого самоврядування» виділено стадії правотворчого процесу на місцях. Зокрема, в роботах концептуального характеру виділяють п'ять основних стадій: 1) підготовча (або «передпроектна») стадія; 2) внесення проекту; 3) розгляд проекту акта (обговорення проекту); 4) прийняття акта; 5) опублікування акта. Вказані стадії правотворчого процесу визначалися з умовою, що правотворчим процесом будуть займатися органи державної влади. Особливості муніципальної правотворчості, статусу його суб'єктів дозволяють в правотворчому процесі муніципальних утворень виділити обов'язкові і факультативні стадії. До обов'язкових стадій правотворчого процесу, здійснюваного органами місцевого самоврядування, віднесено: підготовчу «передпроектну» стадію, розробку проекту, внесення проекту до органу місцевого самоврядування, розгляд та прийняття акту, його опублікування. До факультативних стадій слід відносити в правотворчому процесі муніципальних органів стадію обговорення проекту нормативного правового акту населенням у формі місцевої ініціативи або загальних зборів громадян.

На основі наукового аналізу та узагальнення позицій різних науковців та констатовано, що відмінністю прийняття актів органів місцевого самоврядування та актів органів виконавчої влади на місцях є виокремлення факультативної стадії

обговорення проекту нормативного правового акту населенням у формі місцевої ініціативи або загальних зборів громадян. Цю стадію можна розглядати як факультативну, оскільки загальні збори громадян або місцева ініціатива проведення щодо проектів інших муніципальних актів залежить від волевиявлення суб'єктів місцевого самоврядування, що, на наш погляд, применшує значимість волевиявлення населення на певній адміністративно-територіальній одиниці.

У роботі також обґрунтовано доцільність зміни підходу щодо факультативності даної стадії. Крім вищезазначеної стадії законодавець виділяє що перед проектною стадією, проходження правової експертизи, прийняття та опублікування нормативно-правового акту органом місцевого самоврядування де на наш погляд, також містяться неузгодженості.

У підрозділі 3.2. «Порядок оскарження актів органів місцевого самоврядування» акцентовано на тому, що при прийнятті акту органом місцевого самоврядування можуть бути порушені права та інтереси населення певної адміністративно-територіальної одиниці або конкретного громадянина. Закон захищає населення від таких рішень, даючи право на їх оскарження. Поряд з розглянутими формами оскарження актів органів місцевого самоврядування громадяни мають можливість оскаржувати дію актів органу місцевого самоврядування і в інших формах, що не суперечить законодавству України. Так, деякі науковці виділяють з-поміж цих форм також мітинги, демонстрації, ходи, пікетування.

Підтримуючи дану позицію, обґрунтовуємо можливість розгляду даних заходів як один із методів своєрідного оскарження адже громадяни можуть висловити своє ставлення до діяльності посадових осіб та органів місцевого самоврядування, а також до процесів, що відбуваються на території адміністративно-територіальної одиниці.

Крім того, слід зауважити, що в якості реагування на звернення громадянина орган місцевого самоврядування або посадова особа повинна здійснити наступні дії: 1) забезпечити об'єктивність, всебічність і своєчасність розгляду звернення, в разі необхідності – за участю громадянина, який направив звернення; 2) зібрати необхідні для розгляду звернення документи і матеріали в інших державних органах, органах місцевого самоврядування та у інших посадових осіб, за винятком суддів; 3) вжити заходів, що спрямовані на відновлення або захист порушених прав, свобод і законних інтересів громадянина; 4) дати письмову відповідь по суті порушених у зверненнях питань, за винятком випадків, зазначених у вищезгаданому законі; 5) повідомити громадянина про направлення його звернення на розгляд в інший державний орган, орган місцевого самоврядування або до іншої службової особи відповідно до її компетенції.

ВИСНОВКИ

Підводячи підсумки дослідження, можна стверджувати, що у дисертації здійснено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання, що полягає у висвітленні теоретико-правового аспекту актів місцевих органів публічної влади в Україні та обґрунтуванні практичних рекомендацій удосконалення процесу їх підготовки, прийняття та оскарження. Головними науковими і практичними результатами роботи є такі положення:

1. Пресупозицією визначення правової природи нормативно-правових актів місцевих органів публічної влади є визначення співвідношення понять «правовий акт», «нормативно-правовий акт», «нормативно-правовий акт органу місцевого самоврядування» «акт органу місцевого органу публічної влади», що дозволяє визначити іманентні їм ознаки: встановлення, зміна, скасування норми права; юридично владне волевиявлення спеціально уповноваженого суб'єкта нормотворення; загальний і обов'язковий характер та ін.

Для позначення акту нормотворення у межах конкретної адміністративно-територіальній одиниці доцільним є використання терміно-поняття «акт місцевого органу публічної влади», виходячи з локального характеру і кола суб'єктів нормотворення (органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади на місцях), що є його сутнісними ознаками. При цьому під актом місцевого органу публічної влади слід розуміти загальнообов'язковий, письмовий документ, який видається органами місцевого самоврядування та/або органами виконавчої влади на місцях у межах їх компетенції, що покликаний задовольняти потреби та інтереси громади конкретної адміністративно-територіальної одиниці.

2. Складовою частиною теоретико-правового аналізу актів місцевих органів публічної влади є їх класифікація, яка має здійснюватися, виходячи з їх сутнісних ознак та урахуваючи практичну і наукову значимість. Факторами, які мають бути взяті до уваги під час класифікації є особливості актів місцевих органів публічної влади конкретного історичного періоду розвитку української державності, виходячи з того, що статус і повноваження органів місцевого самоврядування істотно різнилися в залежності від історичного часу. Абсолютна автономія органам місцевого самоврядування не надавалася у повному розмірі. Приймаючи ті чи інші рішення місцевого значення, уповноважені органи підпорядковувалися відповідним органам державної влади, що значно зменшувало можливість адміністративно-територіальної одиниці розвиватися і приймати рішення на задоволення потреб та інтересів населення на місцях.

Класифікація актів місцевих органів публічної влади має виходити з наступних критерії та включати такі види цих актів: залежно від ролі в механізмі правового регулювання: а) акти місцевих органів публічної влади, що містять норми права; б) правозастосовні акти місцевих органів публічної влади; в) акти місцевих органів публічної влади, що фіксують юридичні факти; за суб'єктом прийняття: а) акти органів місцевого самоврядування; б) акти органів виконавчої

влади на місцях; в) акти, що приймаються населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці; залежно від форми: статут; рішення; розпорядження; наказ; регламент; положення; інструкція; правила; план; програма; рішення місцевого референдуму; дорадчі та консультативні рішення старост; акти префектів (в перспективі). зважаючи на характер нормотворчих повноважень: а) акти, що приймаються на задоволення потреб на інтересів місцевого значення; б) акти, що приймаються з метою реалізації делегованих державних повноважень, переданих органам місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом.

3. Процедурна діяльність суб'єктів прийняття актів місцевих органів виконавчої влади має ґрунтуватися на вимогах доцільності, необхідності та актуальності відповідного акту.

Існуючий на сьогодні порядок підготовки, прийняття та опублікування актів місцевих органів виконавчої влади не відповідає у повній мірі вимогам юридичної техніки. Важливим засобом його удосконалення є прийняття відповідними органами державної влади методичних рекомендацій, предметом регулювання яких має бути прийняття актів місцевими органами публічної влади, зважаючи на посадових осіб та виходячи з різновидів таких актів, що значно зменшить «дублювання» норм у актах місцевих органів публічної влади, кількість неактуальних та неефективних положень.

4. Одними з недоліків актів, що видаються місцевими органами виконавчої влади, є формалізм, відсутність належного мотивування тих чи інших положень, підготовці проектів підзаконних нормативно-правових актів не передують з'ясування реальної потреби в створенні ще одного нормативно-правового акту.

Порядок оскарження актів органів місцевої виконавчої влади доволі чітко визначається Кодексом адміністративного судочинства України. Визнання акта нечинним, а так само незаконним і його скасування є одноплановими операціями – діями відповідних суб'єктів, спрямованими на припинення дії незаконного акту.

Завершальною стадією оскарження актів органів місцевої виконавчої влади повинно бути зобов'язання, адресоване органу адміністративно-територіальної одиниці, що видав нормативний акт, привести його у відповідність з чинним законодавством. При цьому має бути встановлений конкретний термін виконання указанного зобов'язання і передбачена конкретна жорстка санкція щодо посадових осіб за його невиконання.

5. Одним з важливих засобів реалізації контрольних функцій місцевими органами виконавчої влади за здійсненням повноважень органами місцевого самоврядування є проведення експертизи, яка дозволяє, зокрема, виявити низьку якість підготовки самого акту нормотворчості на місцях, непередбачення механізму реалізації прав і свобод людини, що фактично зводить нанівець проголошені права, (не міститься чіткої вказівки на суб'єкта, в чії обов'язки входить реалізація

закріпленого права), надмірне акцентування уваги на повноваженнях органів, а не на процесі (кінцевому результаті) вирішення питання місцевого значення, значна кількість декларативних і описових норм, за одночасної недостатності процедурних, які б полегшували чи навіть робили можливим реальну (а не теоретичну) реалізацію норм права та ін.

6. Особливості процесу підготовки, прийняття, та опублікування актів органів місцевого самоврядування зумовлені як правовою природою таких актів, так і суб'єктами їх прийняття, а також низкою об'єктивних і суб'єктивних факторів (економіка, традиції, соціальні потреби, культура), що визначають доцільність нормативного регулювання (або зміни такого регулювання) певної сфери суспільних відносин, а також обсяг цього регулювання. Важливим засобом удосконалення підготовки акту органу місцевого самоврядування є плановість цього процесу.

Одним із необхідних шляхів удосконалення проектної стадії юридичного нормотворення органів місцевого самоврядування є нормативне закріплення порядку створення робочих груп щодо розробки проекту нормативно-правового акту з можливістю залучення до їх роботи фахівців.

Доцільним є проведення обов'язкової експертизи проекту нормативного акту на предмет відповідності Конституції та законам України, нормам чинних міжнародних договорів України, обов'язок здійснення якої пропонується покласти на конкретних осіб (юристів) тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці, або ж уповноважити робити це нововведеним старостам та формалізувати це на законодавчому рівні, із закріпленням конкретних санкцій за неналежне виконання цього обов'язку.

7. Порядок судового оскарження актів органів місцевого самоврядування за своєю суттю є аналогічним оскарження актів органів виконавчої влади на місцях. Водночас, пропонується розглядати мирні зібрання як своєрідні засоби оскарження рішень та дій органів місцевого самоврядування. Не зважаючи на відсутність чіткості та формалізованості волевиявлення учасників мирних зібрань їх можна інтерпретувати як висловлення відношення територіальної громади до діяльності посадових осіб та органів місцевого самоврядування, а також до процесів, що відбуваються на території адміністративно-територіальної одиниці.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові статті:

1. Gurkova A. V. General characteristics of normative legal acts of local public authorities / A. V. Gurkova // Правничий вісник Університету «КРОК» / Вищий навчальний заклад «Університет економіки та права «КРОК». – Вип. 23. – К., 2016. – С. 132-138.
2. Гуркова А.В. Загальна характеристика нормативно-правових актів місцевих органів публічної влади / А.В. Гуркова // Правничий вісник Університету «КРОК» / Вищий навчальний заклад «Університет економіки та права «КРОК». – Вип. 24. – К., 2016. – С. 47-53.
3. Гуркова А. В. Нормотворчество местного самоуправления на территории Украины / А. В. Гуркова // Вестник БарГУ. Серия: Исторические науки и археология. Экономические науки. Юридические науки. – 2016. – Выпуск 4. – С.118-122.
4. Гуркова А. В. Місцеве самоврядування України та його нормотворчість. Історико-правовий аспект. / А. В. Гуркова // Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. Журнал. Серія Право. – 2016. – №1(13). – С. 93-99.
5. Gurkova A.V. The law making process in local government / A. V. Gurkova // Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. Журнал. Серія Право. – 2017. – № 3(15). – С. 109-114.

Праці апробаційного характеру:

6. Гуркова А. В. Роль парламенту в законодавчому забезпеченні реформи місцевого самоврядування / А. В. Гуркова // Еволюція наукової думки в контексті європейського вибору України: матеріали Науково-практичної конференції (Київ, 21 жовтня 2015 року) / Вищий навчальний заклад «Університет економіки та права «КРОК». – К.: Університет економіки та права «КРОК», 2015. – С. 324-327.
7. Гуркова А. В. Акти органів місцевого самоврядування. Історично-правовий аспект / А. В. Гуркова // «Українські перспективи у світовому розвитку»: матеріали Науково-практичної конференції (Київ, 4 листопада 2016 року) / Вищий навчальний заклад «Університет економіки та права «КРОК». – К.: Університет економіки та права «КРОК», 2016. – С. 342-345.
8. Гуркова А. В. Поняття кримінальної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування / А. В. Гуркова // Гуманізація кримінальної відповідальності та демократизація кримінального судочинства: матеріали Міжнародного науково-практичного симпозиуму (м. Івано-Франківськ, 18–19 листопада 2016 року). – Івано-Франківськ: Редакційно-видавничий відділ Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького, 2016. – С.234-236.

9. Гуркова А. В. Криминализация противоправной деятельности отдельных должностных лиц местного самоуправления / А. В. Гуркова // материалы Международной научно-практической конференции (г. Барановичи, 2016 год). – Барановичи, 2016. – С. 123-125.

10. Гуркова А. В. Відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування / А. В. Гуркова // Проблеми формування національної правової системи України та її адаптація до європейського права: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 5-6 травня 2017 року). Івано-Франківськ: Редакційно-видавничий відділ Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького, 2017. – С. 64-68.

АНОТАЦІЯ

Гуркова А.В. Акти місцевих органів публічної влади в Україні: теоретико-правовий аспект. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень.» – Вищий навчальний заклад «Університет економіки та права «КРОК»., Київ, 2018.

Дисертація є першим у вітчизняній науці комплексним дослідженням правової природи, порядку підготовки, прийняття та оскарження актів місцевих органів публічної влади, в якому представлено новий ракурс розгляду акту місцевого органу публічної влади як найбільш доцільного позначення нормотворення на конкретній адміністративно-територіальній одиниці. Досліджено його порядок підготовки прийняття та оскарження в рамках історичного досвіду, вивчення стану проблеми в юридичній літературі, проаналізовано перспективи розвитку з урахуванням реформи місцевого самоврядування та запозиченням міжнародного досвіду.

Запропоновано вдосконалену класифікацію актів місцевих органів публічної влади з урахуванням видів та суб'єктів, які уповноважені ці акти видавати. Встановлено ряд недоліків щодо планування та прийняття актів місцевих органів публічної влади. На основі виявлених прогалин у законодавстві, методичних рекомендацій щодо локального нормотворення запропоновано та сформульовано аргументовані рекомендації до зміни законодавства у даній сфері, що, на наш погляд, позитивно вплине на якість виданих актів місцевих органів публічної влади, на автономію прийнятих рішень, а також на покращення механізму участі населення у прийнятті локальних актів задля задоволення своїх потреб та інтересів на конкретній адміністративно-територіальній одиниці.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, акт місцевого органу публічної влади, місцеве самоврядування, нормотворчий процес, прийняття, опублікування, оскарження.

АННОТАЦИЯ

Гуркова А.В. Акты местных органов публичной власти в Украине: теоретико-правовой аспект. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 «Теория и история государства и права; история политических и правовых учений». – Высшее учебное заведение «Университет экономики и права «КРОК», Киев, 2018.

Диссертация является первым в отечественной науке комплексным исследованием правовой природы, порядка подготовки, принятия и обжалования актов местных органов публичной власти, в котором представлен новый ракурс рассмотрения акта местного органа публичной власти как наиболее целесообразное обозначение нормотворчества на конкретной административно-территориальной единице. Исследованы его порядок подготовки принятия и обжалования в рамках исторического опыта, изучено состояние проблемы в юридической литературе, проанализированы перспективы развития с учетом реформы местного самоуправления и заимствованием международного опыта.

Предложена усовершенствованная классификация актов местных органов публичной власти с учетом видов и субъектов, которые вправе эти акты выдавать. Установлен ряд недостатков по планированию и принятию актов местных органов публичной власти. На основе выявленных пробелов в законодательстве, методических рекомендаций по написанию локального нормотворчества предложены и сформулированы аргументированные рекомендации по изменению законодательства в данной сфере, на наш взгляд положительно повлияет на качество выданных актов местных органов публичной власти, на автономию принятых решений, а также на улучшение механизма участия населения в принятии локальных актов для удовлетворения своих потребностей и интересов в конкретной административно-территориальной единице.

По результатам исследования автором впервые предложено применять термин «акт местного органа публичной власти» при определении основополагающих принципов нормотворчества на местном уровне. Это обусловлено рядом идентифицирующих и специфических признаков именно для местного акта нормотворчества, под которым предлагается понимать общеобязательный, письменный документ, выдаваемый органами местного самоуправления и органами исполнительной власти на местах в пределах их компетенции и призван удовлетворять потребности и интересы территориальной общины конкретной административно территориальной единицы. Кроме того, сформулированы концептуально новую юридическую конструкцию классификации актов местных органов публичной власти с учетом реформы децентрализации. Считаем, что классификация актов местных органов публичной власти осуществляется в зависимости от роли в механизме правового регулирования (акты местных органов

публичной власти, содержащие нормы права; правоприменительные акты местных органов публичной власти; акты местных органов публичной власти, фиксирующие юридические факты), по субъектам принятия (акты органов местного самоуправления; акты органов исполнительной власти на местах; акты, принимаемые населением соответствующей административно-территориальной единицы), в зависимости от формы акта местного органа публичной власти (устав, решения, распоряжения, приказ, регламент, положение, инструкция, правила, план, программа, решение местного референдума, совещательные и консультативные решения старост, акты префектов и т.п.). Вместе с тем, установлены недостатки процедуры подготовки, принятия и обжалования акта местного органа публичной власти и обоснованы пути преодоления нечеткости законодательного закрепления форм нормотворчества на местном уровне. Для решения данной проблемы разработаны предложения единых методических рекомендаций, которые бы действовали на всей территории Украины в сфере принятия актов местных органов публичной власти в зависимости от статуса должностных (служебных) лиц и видов актов, которые ими выдаются. Автором также определены особенности децентрализации в сфере местного самоуправления должностных (служебных) лиц в целом и их полномочия в сфере нормотворчества в частности. Систематизированы должностные обязанности и права старост в контексте зарубежного опыта.

усовершенствовано:

- поэтапную процедуру планирования, принятия и обжалования акта местного органа публичной власти. При исследовании данной процедуры установлено, что наиболее типичными нарушениями, которые допускаются органами исполнительной власти на местах при принятии нормативного акта является наличие в нормативно-правовых актах норм, которые не соответствуют требованиям изменений государственного законодательства; наличие в нормативно-правовых актах норм, противоречащих законодательству. Именно поэтому возникает необходимость принятия закона о нормативно-правовые акты, создание научно обоснованных стандартов, определяющих содержание и форму правового акта и обеспечат законности в процессе принятия правотворческих решений;

- процедуру участия общественности в непосредственном принятии местными органами решений, касающихся административно-территориальной единицы. При этом, ключевая роль должна предоставляться общественной нормотворческой инициативе, общественным слушаниям и общественным обсуждением;

- процедуру проведения экспертиз актов местных органов публичной власти. Данная процедура должна предусматривать возможность общественной экспертизы (в части соответствия локального нормативно-правового акта интересам территориальной общины) или государственной экспертизы (в случаях, если

содержание локального нормативно-правового акта угрожает государственным интересам или территориальной целостности Украины);

- механизм обжалования актов нормотворчества на местном уровне. В данном механизме предлагается выделить опосредованную модель обжалования (в вышестоящие органы местного самоуправления, в органы исполнительной власти на местах, в суд) и непосредственную (путем народного волеизъявления через собрания, митинги, демонстрации и т. Д. С соблюдением законности процедуры их проведения).

получили дальнейшее развитие:

- механизмы внедрения контрольных функций органами исполнительной власти в отношении органов местного самоуправления. В частности, в контексте муниципальной реформы в Украине с целью объединения общегосударственных и местных интересов установлено и освещены формы контроля префекта за органами местного самоуправления;

- виды и методы участия населения в принятии локальных решений. Обоснованно непосредственное и опосредованное, обязательную и факультативную участие населения территориальной общины в принятии актов органов местного самоуправления;

- процедура участия общественности при принятии важных решений местного самоуправления. Установлены особенности процедуры, касающейся участия объединенных территориальных общин в принятии управленческих решений.

Ключевые слова: нормативно-правовой акт, акт местного органа публичной власти, местное самоуправление, нормотворческий процесс, принятие, опубликование, обжалование.

SUMMARY

Gurkova A.V. Acts of local authorities in Ukraine: theoretical and legal aspects.

- The manuscript.

Thesis for a Candidate Degree in Law, specialty 12.00.01 – Theory and History of State and Law; the history of political and legal studies. – Higher Educational Institution "University of Economics and Law "KROK". – Kyiv, 2017.

The thesis is the first in the national science of complex research of legal nature, the order of preparation, adoption and appeal of acts of local public authorities, which introduces a new angle of consideration of an act of a local public authority as the most appropriate designation of the rule-making in a particular administrative-territorial unit. The procedure of preparation of acceptance and appeal in the framework of historical experience, study of the state of the problem in the legal literature, the prospects of development are analyzed in the light of the reform of local self-government and the borrowing of international experience.

An improved classification of acts of local public authorities is proposed, taking into account the types and entities that are entitled to issue these acts. A number of drawbacks in the planning and adoption of acts of local public authorities is stated.

Based on the identified gaps in the legislation, methodological recommendations on local norm-setting, reasoned recommendations regarding the change of legislation in this area, which in our opinion will have a positive impact on the quality of the acts issued by local public authorities, on the autonomy of the decisions taken, and on the improvement of the mechanism of the population participation in the adoption of local acts to meet their needs and interests in a particular administrative-territorial unit are suggested and formulated.

Key words: normative legal act, act of local public authority, local self-government, norm-making process, adoption, publication, appeal.