

Роговенко О.В.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та інформаційного права Сумського національного аграрного університету

УДК 340: 342.25

ПРИНЦИПИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ: НАЦІОНАЛЬНИЙ ДОСВІД ТА ЄВРОПЕЙСЬКА ПРАКТИКА

Постановка проблеми. Не перший рік в Україні триває реформа децентралізації публічної влади. Виявилося, що повноцінна діяльність органів місцевої влади є запорукою національного розвитку та фактором, що забезпечує якість життя громади. Міжнародний досвід доводить, що дієва децентралізація є ознакою демократичної правової держави. Оскільки успіхи європейських держав є переконливими, для українського правового простору важливо вивчити принципи європейської муніципальної нормотворчості та, у разі прийнятності, імплементувати їх.

Формулювання мети та завдань дослідження. Метою публікації є аналіз принципів муніципальної нормотворчості з позиції національного та європейського досвіду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній правовій науці процесам нормотворчості органів місцевого самоврядування в сучасній та історичній ретроспективі приділено увагу в дослідженнях В. Барського, Є. Гетьмана, Г. Задорожньої, Т. Карабін, В. Косович, Т. Курус, Н. Лата, Л. Луць, Т. Масловської, А. Нечипоренко, М. Петришиної, А. Пухтецької, Т. Рябченко, С. Семко, А. Шармоянц, Ю. Шпак та багатьох інших вчених. Безпосередньо дослідженню принципів правотворчої та нормотворчої діяльності приділяли увагу такі вчені, як Є. Гетьман, Т. Чепульченко, В. Гончаренко, Ю. Делія, С. Погребняк, О. Томкіна, О. Чаплюк. Тим не менше, з огляду на те, що оголошена реформа викликає постійну дискусію, науковці небезпідставно повертаються до аналізу концептуальних підходів визначення поняття та змісту процесу нормотворчості органів місцевого самоврядування як одного з фундаментальних інститутів громадянського суспільства.

Попередній аналіз поглядів національних науковців на питання змісту принципів муніципальної влади дає змогу зробити припущення про їх загальнотеоретичний характер, на відміну від прикладного характеру європейських принципів цих правовідносин.

Виклад основного матеріалу дослідження. Так, у національній науці переважає загальнотеоретичний, традиційно-консервативний підхід до визначення принципів, на основі яких має здійснюватися нормотворчість. Наприклад, О. Петришин виділяє **три групи принципів нормотворчості** [1, с. 210]. По-перше, принципи, які характеризують діяльність державного апарату (тут і далі виділення автора –

О.Р.), зокрема у сфері нормотворчості. Це, зокрема, такі принципи: *верховенство права*, яке передбачає, що суб'єкти нормотворчості у своїй діяльності обмежені міжнародними стандартами прав людини, основоположними принципами права, конституційними цінностями. За цим принципом виключається прийняття свавільних нормативно-правових актів, правових актів, які закріплюють надмірні дискреційні повноваження органів державної влади, містять дискримінаційні положення щодо певних осіб тощо; *законність*, що вимагає від суб'єктів нормотворчості діяти лише в межах повноважень, у порядку й у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; *демократизм*, що означає зв'язок нормотворчості з народовладдям: гарантування вільної, активної та рівноправної участі всіх зацікавлених суб'єктів у підготовці й обговоренні проектів нормативно-правових актів; відкритість нормотворчого процесу; *відображення, закріплення в нормативно-правових актах інтересів більшості при врахуванні прав меншості*; *ефективність*, що означає необхідність прийняття нормативно-правових актів, які досягають запланованих цілей, передбачають оптимальне використання матеріальних, фінансових, людських та інших ресурсів; *професіоналізм*, згідно з яким нормативно-правові акти мають розроблятися і прийматися особами, які мають необхідну освіту та професійні навички і вміння. На практиці цей принцип реалізується через залучення до процесу нормотворчості юридичних служб суб'єктів нормотворчості, юристів-учених і практиків, фахівців у відповідній сфері суспільних відносин.

По-друге, принципи нормотворчості, що ґрунтуються на основоположних і загальних принципах права. Зокрема, йдеться про принципи *справедливості, гуманізму, рівності, свободи, правової визначеності, пропорційності, добросовісності*, які зумовлюють наявність відповідних вимог до нормотворчої діяльності та її результатів.

По-третє, спеціальні (власні) принципи нормотворчості, серед яких: *науковість*, відповідно до якої в нормотворчій діяльності мають враховуватися і практично використовуватися напрацювання та рекомендації юридичної науки, а також інших соціальних і природничих наук; *плановість*, яка означає, що нормотворча діяльність має здійснюватися на основі затверджених уповноваженим суб'єктом відповідних планів (програм), що встановлюють перелік проектів нормативно-правових актів, які варто опрацювати і прийняти в певній проміжок часу, а також

перелік інших необхідних заходів зі вказівкою на їх послідовність, строки реалізації та виконавців; *оперативність*, що передбачає своєчасність видання нормативно-правових актів, скасування та зміни застарілих актів, швидку ліквідацію прогалин і колізій у законодавстві; *системність*, що вимагає враховувати під час створення нормативно-правового акта системні властивості законодавства (цей принцип спрямовано на забезпечення логічної послідовності, узгодженості, збалансованості положень нормативно-правових актів); *технічна досконалість*, згідно з якою суб'єкти нормотворчості мають використовувати нормотворчу техніку з метою створення максимально доступних, стислих, точних, однозначних, несуперечливих нормативно-правових актів [1, с. 210–214].

Варто зазначити, що небезпідставно викликає сумніви віднесення таких принципів, як *науковість*, *плановість*, *оперативність*, *технічна досконалість*, *системність* до спеціальних, адже важко уявити будь-який процес, пов'язаний із правотворчістю, без дотримання цих принципів. На нашу думку, більш справедливо віднести їх до загальних принципів.

Т. Курусь у своєму дисертаційному дослідженні «Теоретико-правові засади нормотворчої діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у їх взаємодії» [2, с. 241] здійснює аналіз позицій провідних національних вчених щодо принципів, пов'язаних із нормотворчістю, та посилається, зокрема, на доробок Є. Гетьмана, який, досліджуючи питання щодо визначення принципів правотворчої (нормотворчої) діяльності, слушно зазначає, що абсолютно всі науковці вважають принципи *демократизму*, *законності*, *науковості* принципами правотворчості (нормотворчості); деякі науковці додають до вказаних принципів *гуманізму* (Ю. Арзамасов, Ю. Ведерніков, О. Скакун, І. Погрібний, К. Волинка, В. Ковальський, І. Козінцев, В. Плавич та С. Плавич), деякі – принцип *гласності* (Ю. Ведерніков, О. Скакун, О. Чаплук, Н. Лата), інші – принцип *професіоналізму* (Ю. Арзамасов, Ю. Ведерніков, О. Петришин, О. Скакун, М. Марченко, К. Волинка, В. Ковальський, І. Козінцев, В. Плавич та С. Плавич). Дослідник стверджує, що ці принципи визнаються більшістю вчених загальними принципами правотворчості, але іноді додають до названих такі: *верховенства права*, *конституційності*, *технічної або техніко-юридичної досконалості*, *врахування інтересів особи і суспільства*, *відповідальності*, *системності*, *плановості*, *врахування національних і інтернаціональних норм*, *результативності* [3, с. 96].

Варто зазначити, що, відповідно до європейської практики, як правило, принцип має чітке спрямування на правозастосовну опосередковану діяльність. Так, наприклад, програма розвитку ООН визначає основні риси, притаманні «належному врядуванню», а саме: 1) *участь* (Participation). Усі громадяни мають право голосу. Участь може бути як безпосередньою, так і через легітимізовані посередницькі інституції та представників; 2) *верховенство права* (Rule of law). Правова система має бути справедливою і ді-

яти однаково для всіх, особливо щодо прав людини; 3) *прозорість* (Transparency). Свобода інформації, її повнота і доступність для всіх, хто в ній зацікавлений; 4) *відповідальність* (Responsiveness). Інституції та процеси служать усім членам суспільства; 5) *орієнтація на консенсус* (Consensus orientation). Дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу з локальних і загальних питань та процедур; 6) *справедливість* (Equity). Добробут суспільства залежить від урахування інтересів кожного члена суспільства в ньому; 7) *ефективність та результативність* (Effectiveness and efficiency). Максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян; 8) *відповідальність* (Accountability). Уряд, приватний бізнес та структури громадянського суспільства підвітні громадськості та інституційним носіям прав (stakeholders); 9) *стратегічне бачення* (Strategic vision). Лідери та громадськість мають довготермінову перспективу щодо «належного врядування» і людського розвитку, а також чітко уявляють заходи, необхідні для їх реалізації [4].

Цікаво, що в національній практиці дедалі частіше спостерігається відхилення від «традиційного» підходу до визначення принципів, зокрема через зазначення у ст. 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» принципів державної регуляторної політики, які прямо кореспондуються з нормотворчою діяльністю. Це такі принципи, як: *доцільність* (обґрунтована реальна необхідність у прийнятті саме цього нормативно-правового акта); *адекватність* (відповідність і співвідношення виду нормативно-правового акта потреби й вимогам у регулюванні відповідних суспільних відносин); *ефективність* (досягнення максимальних позитивних результатів із мінімальними затратами внаслідок реалізації відповідного регуляторного акта); *збалансованість* (забезпечення балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави під час реалізації регуляторної політики); *передбачуваність* (послідовність у реалізації регуляторної політики, відповідність накресленим планам із підготовки проектів регуляторних актів); *прозорість та врахування громадської думки* (відкритість дій регуляторних органів на всіх етапах реалізації регуляторної політики, обов'язкове врахування зауважень і пропозицій фізичних та юридичних осіб, які надійшли у процесі розроблення регуляторного акта, обов'язковість оприлюднення регуляторних актів) [5].

Відповідно до змісту Декларації про регіоналізм в Європі, прийнятої Асамблеєю європейських регіонів 4 грудня 1996 р., «участь регіонів у процесі прийняття рішень в європейських інститутах відповідно до принципу *субсидіарності* робить діяльність Європейського Союзу більш відкритою для громадян» [6]. За ст. 9 Декларації про регіоналізм, регіони та місцеві органи влади в Європі, здійснюючи делеговані їм повноваження, співпрацюють на ґрунті взаємодовіри та відповідно до принципу *субсидіарності*. Регіони та місцеві органи влади мають вжи-

вати усіх необхідних заходів для сприяння взаємній співпраці, з урахуванням контролю за місцевими органами влади, які можуть здійснювати регіони.

Варто зазначити, що Комітетом Міністрів Ради Європи № R(95)19 було підготовлено рекомендації щодо імплементації принципу *субсидіарності*, в яких зазначається: «<...>з метою розподілу повноважень: визначити в національних законодавствах належність повноважень кожного рівня влади відповідно до загальних компетенцій та повноважень; запровадити принципи організації влади, які урівноважують повноваження з можливостями (ресурси, розмір, географічне розташування тощо) місцевих і регіональних влад; врегулювати на законодавчому рівні та провести експерименти щодо можливості делегувати від центральних органів влади визначені повноваження на нижчий рівень; створити багатифункціональний орган і можливість здійснювати ним владу; розподілити відповідальність місцевих та регіональних влад; ввести постійний механізм залучення місцевих і регіональних влад у новий перерозподіл повноважень шляхом укладання контрактів між центральною та регіональними або місцевими владами; розвинути систему програмних контрактів із визначенням відповідальності кожного рівня з метою реалізації владних повноважень влад різних рівнів, які мають бути скорочені до мінімуму; врегулювати на законодавчому рівні необхідні процедури та механізми з метою прискорення впровадження принципів субсидіарності та їх імплементації; застосувати всі ці запровадження не тільки у взаємовідносинах між центральною та місцевою владою, але також і між усіма рівнями влади» [7, с. 108–111].

Загалом принцип субсидіарності згадується і у Гельсінській декларації регіонального самоврядування, прийнятій на Конференції міністрів держав – членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування 28 червня 2002 р., де ще у преамбулі згадується принцип субсидіарності [8, с. 22]. П. 9 Гельсінської декларації регіонального самоврядування конкретизує зміст принципу субсидіарності, зазначаючи, що регіональне самоврядування, де воно існує, є частиною демократичного врядування, і тому такі органи регіональної влади мають відповідати мінімальним стандартам демократичного контексту, бути наділеними правовими повноваженнями, мати здатність у межах конституції і права брати на себе відповідальність регулювати і керувати частиною державних справ в інтересах свого населення і відповідно до принципу субсидіарності.

Зауважимо, що в сучасній юридичній науці виокремлюють низку правових форм діяльності держави, а саме: правотворчу, правозастосовну, інтерпретаційно-правову, установчу, контрольно-наглядову [9, с. 616]. Правотворча діяльність – це діяльність спеціально уповноважених суб'єктів зі встановлення, зміни чи скасування правових норм, що виражається в підготовці та прийнятті системи нормативно-правових актів. Натомість правозастосовну діяльність пов'язують із владною діяльністю

органів держави, їх посадових осіб та їх уповноважених суб'єктів; діяльність компетентних органів та посадових осіб із підготовки і прийняття індивідуального юридичного рішення в юридичній справі на основі юридичних фактів і конкретних правових норм.

На наш погляд, специфікою нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування є взаємозв'язок елементів правотворчої та правозастосовної діяльності під час здійснення ними своїх повноважень. Цей зв'язок прямо або опосередковано простежується в низці європейських актів.

Так, у Додатку до Гельсінської декларації регіонального самоврядування населення, який має назву «Основні поняття і загальні принципи регіонального самоврядування, визначені CDLR» [10, с. 34–39], виділяються загальні принципи регіонального самоврядування, до яких належать:

1) *регіональні повноваження*. Регіональні повноваження мають бути визначені Конституцією, статутом регіону або національним законодавством. Органи регіональної влади мають у межах закону та/або Конституції мати повну свободу дій із метою реалізації власної ініціативи з будь-якого питання, за винятком тих, що вилучені з їхньої компетенції і перебувають у віданні будь-якого органу влади іншого рівня. Органам регіональної влади належить мати повноваження ухвалювати рішення та адміністративні повноваження у сферах, що належать до їх компетенції. Ці повноваження мають дозволяти прийняття і здійснення специфічної для цього регіону політики. Повноваження щодо ухвалення рішень можуть включати нормотворчі повноваження;

2) *відносини з іншими субнаціональними територіальними органами*. Відносини між органами регіональної влади та іншими субнаціональними територіальними органами мають бути підпорядковані принципам регіонального самоврядування, що викладені в цьому документі, принципам місцевого самоврядування, а також принципу субсидіарності. Органи регіональної влади та ніші субнаціональні органи можуть у межах закону визначити засади своїх взаємовідносин і співпрацювати один з одним;

3) *участь у державному процесі прийняття рішень*. Органи регіональної влади мають право бути залучені до процесу прийняття державних рішень, що стосуються їх компетенцій і життєво важливих інтересів або сфери регіонального самоврядування. Ця участь має бути забезпечена шляхом представництва в органах прийняття рішень та/або шляхом проведення консультацій і переговорів між відповідними органами державної та регіональної влади;

4) *контроль за діяльністю органів регіональної влади з боку державних органів*. Будь-який контроль за діяльністю органів регіональної влади, що здійснюється центральними органами державної влади, як правило, має бути спрямований тільки на забезпечення відповідності цієї діяльності вимогам закону. Проте контроль за виконанням делегованих повноважень може також включати в себе оцінку з точки зору доцільності;

5) *захист регіонального самоврядування*. Існування регіонів після їх створення гарантується конституцією і/або законом і може бути скасовано лише так само через внесення змін до конституції та/або закону, за яким їх було створено. Органи регіональної влади мають право на судовий захист. Регіональні кордони не можуть бути змінені без попереднього погодження з відповідним(и) регіоном(и). Попередні консультації можуть включати проведення референдуму;

6) *право на об'єднання та інші форми співробітництва*. Органи регіональної влади мають право створювати асоціації та проводити заходи міжрегіонального співробітництва з питань, що належать до їх компетенції і відповідають закону. Органи регіональної влади також можуть бути членами міжнародних організацій органів регіональної влади;

7) *зовнішні зв'язки*. У разі, якщо дозволяє національне та/або європейське законодавство, органи регіональної влади повинні мати право брати участь у діяльності європейських інституцій або бути представленими в них через органи, створені з цією метою;

8) *самоорганізація органів регіональної влади*. Якщо право регіонів вирішувати питання щодо своєї внутрішньої організації, зокрема щодо їх статутів та установ, передбачено конституцією та/або законами, це право має бути визначено якомога ширше;

9) *регіональні органи*. Органи регіональної влади повинні мати представницькі зібрання;

10) *регіональне управління*. Органи регіональної влади повинні мати свої власні активи, власну адміністрацію і власний персонал;

11) *фінансові ресурси органів* регіональної влади. Органи регіональної влади повинні мати у своєму розпорядженні відповідні ресурси, співмірні з їх компетенцією та відповідальністю, що дають їм змогу ефективно виконувати свої повноваження;

12) *фінансове вирівнювання та трансферти*. Фінансові трансферти до органів регіональної влади мають регулюватись заздалегідь встановленими правилами на основі об'єктивних критеріїв, що узгоджуються з регіональними повноваженнями.

Відповідно до Стратегії щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні [11, с. 40–48], передбачено 12 принципів демократичного врядування на місцевому рівні: 1) **чесне проведення виборів, представництво та участь** – для забезпечення реальних можливостей для всіх громадян мати право голосу у місцевій публічній діяльності; 2) **зворотний зв'язок, чутливість** – для забезпечення того, щоб органи місцевого самоврядування реалізовували законні очікування та потреби громадян; 3) **ефективність та результативність** – з метою забезпечення досягнення цілей за найбільш оптимального використання ресурсів; 4) **відкритість і прозорість** – з метою забезпечення публічного доступу до інформації та сприяння розумінню того, як реалізується місцева публічна діяльність; 5) **верховенство права** – з метою забезпечення справедливості, неупередженості та передбачуваності;

6) **етична поведінка** – з метою забезпечення того, щоб публічні інтереси переважали над приватними; 7) **компетентність і спроможність** – для забезпечення того, щоб місцеві (виборні) представники та службовці могли добре виконувати свої обов'язки; 8) **інноваційність та відкритість до змін** – із метою забезпечення отримання переваг від нових рішень та кращих практик; 9) **сталій розвиток та стратегічна орієнтація** – з метою врахування інтересів майбутніх поколінь; 10) **раціональне управління фінансами** – з метою забезпечення розсудливого та продуктивного використання ресурсів держави і територіальних громад; 11) **права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість** – із метою забезпечення того, щоб всі люди були захищеними та їх поважали, щоб жоден не був дискримінований або виключений/ігнорований; 12) **підзвітність** – для забезпечення того, щоб місцеві (виборні) представники та службовці брали відповідальність та були відповідальними за свою діяльність.

Звернемо увагу, що серед 12 принципів доброго врядування на місцевому рівні на особливу увагу останнім часом заслуговує принцип верховенства права. Так, професор Я. Гельгесен, віце-президент Венеціанської Комісії, на конференції, присвяченій верховенству права (Лондон, 2 березня 2012 р.) підкреслив, що еволюція принципу верховенства права призвела до зміни не стільки суті, скільки змісту, елементів, властивих цьому принципу. Змінилася роль держави, яка має не тільки втручатися в життя особи, а й гарантувати і забезпечувати її основні потреби. З'явилися нові учасники спільноти, учасники ринку, яких також має захищати верховенство права. Залишається конфлікт не тільки між людьми і владою, але також між більшістю і меншістю. З'явилися нові цінності, які підлягають захисту, наприклад, боротьба з терором. Виникли транснаціональне, міжнародне і наднаціональне право, які не тільки є джерелами нових ідей і цінностей, а й обмежують суверенітет людей/демократію [12, с. 16]. Зміни в суспільних відносинах прямо впливають на реалізацію принципу верховенства права.

Важливо наголосити на тому, що в доповіді під назвою «Верховенство права», прийнятій на 86-му пленарному засіданні Венеціанської комісії 25–26 березня 2011 р., зазначається, що *передбачає верховенство права*. Це зокрема: 1) доступ до закону (положення закону мають бути зрозумілими, ясними та передбачуваними); 2) вирішення питань про юридичні права на підставі закону, а не за розсудом; 3) рівність перед законом; 4) реалізація влади відповідно до закону, справедливо та розумно; 5) захищеність прав людини; 6) наявність засобів для врегулювання спорів без невинуватих витрат та відстрочок; 7) наявність справедливого суду; 8) дотримання державою своїх зобов'язань у межах як міжнародного, так і національного права [13, с. 100–126]. Зазначене свідчить, що принцип верховенства права у широкому значенні фактично втілює основні засади існування сучасного цивілізованого, демократичного суспільства, у вузькому значенні цей прин-

цип визнає прав людини і громадянина найвищою суспільною цінністю, а їхнє забезпечення – метою діяльності усіх владних суб'єктів.

Висновки. Таким чином, відповідно до національної доктрини, принципами муніципальної нормотворчості є загальноприйняті принципи правотворчості, а саме принципи *верховенства права, законності, гуманізму, рівності, демократизму, ефективності справедливості, свободи, правової визначеності, пропорційності, добросовісності, науковості, плановості, оперативності, технічної досконалості, системності* та ін. До спеціальних, які прямо співвідносяться з муніципальною нормотворчістю, належать: *поєднання місцевих і державних інтересів, субсидіарність, сукупність нормотворчих повноважень стосовно питань місцевого значення* тощо.

Натомість, відповідно до європейської практики, не спостерігається поділ принципів, пов'язаних із нормотворчістю, на спеціальні та особливі. Окремі принципи (наприклад, принцип верховенства права) із групи загальних прямо передбачені в переліку принципів, пов'язаних із діяльністю органів місцевого самоврядування, регіональним управлінням тощо. Серед принципів, що найчастіше трапляються в європейських актах, пов'язаних із місцевим самоврядуванням, варто виділити такі: *верховенство права, субсидіарність, прозорість, відповідальність, орієнтація на консенсус, справедливість, ефективність та результативність, підзвітність, стратегічне бачення*.

При цьому національні автори звертають увагу на фундаментальні засади правового регулювання процесів, пов'язаних із нормотворчістю місцевого самоврядування, їхню загальнотеоретичну орієнтованість. Натомість характер європейських принципів цих правовідносин має синергетичну правотворчу та правозастосовну сутність. Вважаємо, що послідовне впровадження адаптованих європейських принципів діяльності органів самоврядування дасть змогу побудувати Україну як сильну державу з потужним місцевим самоврядуванням.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Петришин О.В. Теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / [О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін.]; за ред. О.В. Петришина. – Х. : Право, 2014. – 368 с.

2. Курусь Т.В. Теоретико-правові засади нормотворчої діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у їх взаємодії : дис. ... к.ю.н., спец. : 12.00.01 / Т.В. Курусь. – Запоріжжя, 2016. – 241 с.

3. Гетьман С.А. Проблеми правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади : дис. ... д.ю.н., спец. : 12.00.07 / С.А. Гетьман. – Дніпропетровськ, 2015. – 412 с.

4. Governance for sustainable human development : a UNDP policy document / United Nations Development Programme. – 1997. – January [Electronic resource] – Access mode : <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>.

5. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.

6. Декларація про регіоналізм в Європі, прийнята Асамблеєю європейських регіонів 4 грудня 1996 р. 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.

7. Лавренчук А.О. Децентралізація влади як напрямок реформи державного управління в контексті інтеграції України до Європейського Союзу / А.О. Лавренчук // Державне управління в умовах інтеграції України в Союз : матер. наук.-практ. конф. (29 травня, 2002 р.) : у 2 т. – Т. 1. – К. : УАДУ, 2002. – С. 108–111.

8. Гельсинській декларації регіонального самоврядування, прийнятій на Конференції міністрів держав – членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування 28 червня 2002 р. 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.

9. Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. – 2-ое изд., изм и доп. – М.: НОРМА- ИНФРА-М, 2002. – 616 с.

10. Додаток до Гельсинської декларації регіонального самоврядування населення що має назву «Основні поняття і загальні принципи регіонального самоврядування, визначені CDLR 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.

11. Стратегія щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні. 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.

12. Заєць А. Доктрина верховенства права (the rule of law). Верховенство права: світові та європейські стандарти : зб. док. / Передмова Голови Верховної Ради України В.Б. Гройсмана. – К. : Парлам. Вид-во, 2015. – 560 с.

13. Верховенство права: світові та європейські стандарти : зб. док. / Передмова Голови Верховної Ради України В.Б. Гройсмана. – К. : Парлам. Вид-во, 2015. – 560 с.

Роговенко О.В. ПРИНЦИПИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ: НАЦІОНАЛЬНИЙ ДОСВІД ТА ЄВРОПЕЙСЬКА ПРАКТИКА

Не перший рік в Україні триває реформа децентралізації публічної влади. Виявилось, що повноцінна діяльність органів місцевої влади є запорукою національного розвитку та фактором, який забезпечує якість життя громади. Міжнародний досвід підтверджує, що дієва децентралізація є ознакою демократичної правової держави. Оскільки успіхи європейських держав є переконливими, для українського правового простору важливо вивчити принципи європейської муніципальної нормотворчості та, в разі прийнятності, імплементувати їх. Метою публікації став аналіз принципів муніципальної нормотворчості з позиції національного та європейського досвіду.

Ключові слова: муніципальна влада, нормотворчість, правотворчість, децентралізація, принцип.

Роговенко А.В. ПРИНЦИПЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА: НАЦИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ И ЕВРОПЕЙСКАЯ ПРАКТИКА

Не первый год в Украине продолжается реформа децентрализации публичной власти. Оказалось, что полноценная деятельность органов местной власти является залогом национального развития и фактором, обеспечивающим качество жизни общества. Международный опыт подтверждает, что действенная децентрализация является признаком демократического правового государства. Поскольку успехи европейских государств являются убедительными для украинского правового пространства, важно изучить принципы европейской муниципальной нормотворчества и, в случае приемлемости, имплементировать их. Целью данной публикации стал анализ принципов муниципального нормотворчества с позиции национального и европейского опыта.

Ключевые слова: муниципальная власть, нормотворчество, правотворчество, децентрализация, принцип.

Rogovenko O.V. PRINCIPLES OF MUNICIPAL RULE-MAKING: NATIONAL EXPERIENCE AND EUROPEAN PRACTICE

Among the twelve principles of good governance at the local level is the principle of the rule of law, which has recently attracted particular attention. The evolution of the rule of law principle has led to changes not only in the essence, but in the content, elements inherent in this principle, which is actively asserted in the Ukrainian legal environment.

The formation of a national awareness of the rule of law principle was undoubtedly influenced by the report entitled «Rule of Law», adopted at the 86th plenary meeting of the Venice Commission, which clarifies, which includes the rule of law. This includes: 1) access to the law (the provisions of the law should be clear, clear and predictable); 2) resolving issues of legal rights should, as a rule, be exercised on the basis of law, and not at the discretion; 3) equality before the law; 4) the power must be exercised in accordance with the law, fair and reasonable; 5) human rights must be protected; 6) There should be available means for settling disputes without unreasonable expenses and deferrals; 7) the existence of a fair trial; 8) the state must abide by its obligations under both international and national law. This indicates that the principle of the rule of law in the broad sense actually embodies the basic principles of the existence of a modern civilized, democratic society; in the narrow sense, he embodies the recognition of human rights and of the citizen with the highest social value, and their provision is the goal of the activity of all power subjects.

According to the Ukrainian doctrine, the principles of municipal rule-making are the generally accepted principles of law-making, namely the principles of the rule of law, legality, humanism, equality, democracy, efficiency of justice, freedom, legal certainty, proportionality, conscientiousness, scientificness, planning, efficiency, technical perfection, systemicity, etc. Special, directly related to municipal rule-making include: the combination of local and state interests, subsidiarity, a set of normative powers regarding issues of local importance, etc.

Instead, according to European practice, there is no division of principles related to rule-making into special and special. Separate principles (for example, the rule of law principle) from the group as a whole are explicitly included in the list of principles related to the activities of local self-government bodies, regional directorates, etc. Among the principles most often found in European acts related to local self government, the following should be singled out: participation, rule of law, transparency, responsibility, consensual orientation, equity, efficiency and effectiveness, accountability, strategic vision, and others.

At the same time, national authors pay attention to the fundamental principles of legal regulation of processes related to the rule-making of local self-government, their general theoretical orientation. Instead, the nature of the European principles of these legal relationships has a synergistic law-making and enforcement essence. We believe that the consistent implementation of the adapted European principles of self-government will allow Ukraine to be built as a strong state with strong local self-government.

Key words: municipal power, norm-making, lawmaking, decentralization, principle.