

## Значення принципу «верховенства права» у нормотворчій діяльності органів муніципальної влади

О. В. Роговенко

Сумський національний аграрний університет  
Corresponding author. E-mail: oleg-rogoenko@i.ua

Paper received 26.08.17; Accepted for publication 02.09.17.

**Анотація.** В Україні триває реформа децентралізації публічної влади. При цьому, в основі врахування європейських стандартів справедливої діяльності органів місцевого самоврядування закладається європейська концепція урядування. Одним із центральних принципів належного урядування є принцип верховенства права. Тим не менше, у багатьох сучасних підручниках з теорії держави та права у розділі правотворчість принцип верховенства права не розглядається, що стало однією із передумов для даного дослідження. В статті розглядається принцип верховенства права в контексті діяльності органів місцевого самоврядування та висувається гіпотеза, що нормотворча діяльність органів муніципальної влади має характерну особливість, пов'язану одночасним відображенням бажаного кінцевого результату та описом порядку досягнення цього результату. На наш погляд саме ця ознака може бути ключем виділення «нормотворчості» муніципальних органів влади з «правотворчості», як більш загального поняття. Дотримуючись основних прав людини діяльність органів муніципальної влади може характеризуватись у матеріальному та процесуальному вимірах та водночас ставати реальним вираженням/впливом на систему нормативно-правових актів шляхом прийняття/удосконалення нормативно-правових актів.

**Ключові слова:** верховенство права, муніципальна влада, нормотворчість, правотворчість, децентралізація, принцип.

**Вступ.** Як справедливо зазначає А.А. Пухтецька, запровадження демократичних стандартів діяльності органів публічної адміністрації виступає однією з передумов розвитку в Україні правової держави, утвердження верховенства права, громадянського суспільства, забезпечення всебічної реалізації прав і свобод, законних інтересів громадян [1, с. 58]. Оскільки успіхи європейських держав є переконливими, для українського правового простору важливо вивчити принципи європейської муніципальної нормотворчості та у разі прийнятності, імплементувати їх. При цьому, в основі врахування європейських стандартів справедливої діяльності органів місцевого самоврядування закладається європейська концепція урядування, зокрема передбаченого в ній «належного урядування». Необхідність комплексного запровадження в Україні принципів належного урядування пояснюється, першочергово, тим, що на сучасному етапі розвитку європейської правової думки означена сукупність принципів визначається як один з найважливіших елементів (вимог) принципу верховенства права [2, с. 153]. Одним із центральних принципів належного урядування є принцип верховенства права. Тим не менше, у багатьох сучасних підручниках з теорії держави та права [3, 4, 5] у розділі правотворчість принцип верховенства права не розглядається, що стало однією із передумов для даного дослідження.

**Короткий огляд публікацій по темі.** Слід зазначити, що у вітчизняній науці формування поглядів, пов'язаних із процесом нормотворчості органів місцевого самоврядування, в сучасній та історичній ретроспективі, приділено увагу у дослідженнях В. Барського, Є. Гетьмана, Г. Задорожньої, Т. Карабін, В. Косович, Т. Курусь, Н. Лата, Л. Луць, Т. Масловської, А. Нечипоренко, М. Петришиної, А. Пухтецької, Т. Рябченко, С. Семко, А. Шармолянц, Ю. Шпак та багатьох інших вчених. Безпосередньо дослідженню принципів правотворчої та нормотворчої діяльності приділяли увагу такі вчені, як: Є. Гетьман, Т. Чепульченко, В. Гончаренко, Делія Ю. В., С. Погребняк, О. Томкіна, О. Чаплук та інші, а принципу верховенству права особливу увагу приділено у працях В.Б. Авер'янова, О.В.

Батанова, І.А. Грицяк, В.Б. Гройсмана, С.Ф. Демченко, С.І. Запари, А.А. Пухтецької, Ю.С. Шемшученка та інших вчених.

Тим не менше, з огляду на те, що оголошена реформа, пов'язана із децентралізацією, викликає постійну дискусію, виникає передумова до поглибленого аналізу значення принципу «верховенства права» у нормотворчій діяльності органів муніципальної влади.

**Мета.** Метою даної публікації є аналіз принципу верховенства права як одного із головних принципів муніципальної нормотворчості з позиції національного та європейського досвіду.

**Матеріали та методи.** Всебічний та об'єктивний аналіз об'єкта і предмета дослідження у частині досягнення визначеної мети й поставлених дослідницьких задач ґрунтується на комплексному використанні філософських, загальнонаукових та спеціально-правових методів пізнання. Методологічну основу дослідження становить насамперед діалектичний метод, що дозволив розкрити юридичну природу принципу верховенства права; проаналізувати його у динаміці утвердження та розвитку та виявити перспективи реалізації потенціалу цього принципу в Україні у політико-правових реаліях сьогодення. Застосування системного методу дозволило окреслити систему реалізації принципу верховенства права органами муніципальної влади. Порівняльно-правовий метод уможливив аналіз принципу верховенства права в національному та європейському правовому полі.

**Результати та їх обговорення.** Здійснюючи аналіз втілення принципу Верховенства права в місцевому самоврядуванні О.В. Батанов, посилаючись на Дж. Мура зазначає, що «принцип верховенства права сьогодні підтверджує усі цивілізоване людство. Він знаходить своє відображення у міжнародних правових актах. Так, Копенгагенська нарада з безпеки та співробітництва в Європі у Заключному документі визначила, що 35 держав, які входять до НБСЄ, заявляють про свої наміри підтримувати та висувати принципи справедливості, які утворюють основи верховенства права. Всі держави без виключення одностайно визнали, що верховенство права означає набагато більше, аніж просто формальну

законність. Воно означає, зокрема, і справедливість, яка заснована на визнанні та повному прийнятті вищої людської особистості, яка гарантована інститутами, що забезпечують рамки її найповнішого вираження» [6, с. 83]. О.В. Батанов звертає увагу на те, що серед різних класифікацій прав людини мало хто виділяє права людини у сфері місцевого самоврядування, які по суті є самостійними правами у системі прав людини, важливою складовою конституційно-правового статусу особи [6, с. 88-89].

Важливість проблеми реалізації принципу верховенства права у місцевому самоврядуванні обумовлена:

- Затвердженням в Україні демократичних засад суспільного життя та зростанням політичної активності населення;

- Переходом України до ринкових відносин, які передбачають широке використання особистої свободи та творчої ініціативи;

- Посиленням особистої відповідальності та усвідомленого відношення людини до результатів своєї діяльності, що пов'язане із розумінням того, що вона є господарем своєї долі та творцем особистого щастя;

- Сучасний етап розвитку країни пов'язаний із формуванням громадянського суспільства та соціально-правової держави як найважливіших суспільно-правових «вимірів», які не лише відображають механізми захисту прав людини, але й утворюють реальну можливість самим громадянам брати активну участь у забезпеченні та самозахисті своїх прав та свобод, у тому числі і через інститути місцевого самоврядування;

- Принцип верховенства права, як і інші демократичні принципи, є джерелом юридичної та політичної нормотворчості, у тому числі у сфері місцевого самоврядування. Розчиняючись у політико-правовій свідомості, він визначає зміст правових та політичних норм в контексті гуманістичних ідеалів, які найбільшою мірою відповідають потребам та інтересам жителів сіл, селищ міст;

- Згаданий принцип знаходиться в основі тлумачення (у тому числі офіційного) положень законів, якщо влада зацікавлена у побудові соціально-правової демократичної держави;

- Принцип верховенства права є критерієм оцінки тих чи інших акцій органів держави або інститутів громадянського суспільства, у тому числі й місцевого самоврядування, з точки зору ефективності вирішення ними гуманітарних проблем тощо [6, с. 87].

Відповідно до європейської практики, як правило, місцева (локальна) самоврядування пов'язують із засадами належного (іноді його перекладають як «добре врядування») врядування, зокрема програмою розвитку ООН [7], що визначає основні риси/принципи, 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 повинна бути справедливою і діяти однаково для всіх, особливо стосовно 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 у ньому; 7) *ефективність та результативність* (Effectiveness and efficiency). Максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян; 8) *підзвітність* (Accountability). Уряд, приватний бізнес та структура громадянського суспільства підзвітні 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. Про значення дванадцяти принципів доброго демократичного врядування на місцевому рівні свідчить і та обставина, що в Урехтській декларації «Про добре місцеве та регіональне самоврядування у неспокійний час: проблеми змін» [8], прийнятій на Конференції міністрів держав – членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування, 17 листопада 2009 року було зазначено що міністри беруть зобов'язання дотримуватися дванадцяти принципів доброго демократичного врядування на місцевому рівні та Європейського знака доброго врядування на місцевому рівні.

Підкреслимо, що серед дванадцяти загальновідомих принципів доброго/належного врядування на місцевому рівні, присутній принцип верховенства права, який останнім часом викликає особливу увагу. Так, професор Ян Гельгесен, віце-президент Венеціанської Комісії, на конференції, присвяченій верховенству права (Лондон, 2 березня 2012 року) 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, які також мають захищатися верховенством права. Залишається конфлікт не тільки між людьми і владою, але також між більшістю і меншістю. З'явилися нові цінності, які підлягають захисту, для прикладу боротьба з терором. Виникли транснаціональне, міжнародне і наднаціональне права, які не тільки є джерелами нових ідей і цінностей, а й обмежують суверенітет людей/демократію. Різноманітні правові культури мають співіснувати в об'єднаному світі, але це не означає, що принцип верховенства права повинен трансформуватися тільки в одну просту модель і що не може бути деталей, вироблених іншим шляхом [9, с. 16].

Не дивлячись на важливість та змістовність доброго/належного врядування», на думку багатьох авторів, складність його запровадження в Україні, обумовлюється окрім термінологічно-пізнавальних аспектів, низкою об'єктивно існуючих факторів що перешкоджають цьому процесу: високий рівень корупції, спротив проведенню демократичних реформ, в т.ч. адміністративно-правового спрямування всередині апарату державного управління, застарілість поглядів та підходів до управління як серед службовців, так і серед вчених, дослідників; упереджене ставлення до пропонува-

них моделей реформ [2, с. 153-154].

Тим не менше, принцип верховенства права посів важливе місце і в національному правовому просторі. Зокрема, ст. 8 Конституції України закріплює принцип верховенства права на рівні Основного Закону. Однак, як згадувалось на початку даної публікації, в Україні існує різна інтерпретація принципу верховенства права, а іноді, ще домінує позитивістський підхід у розумінні права.

Для уніфікації розуміння принципу верховенства права слід знову звернутись до зарубіжного досвіду. Так, у доповіді під назвою «Верховенство права», прийнятій на 86-пленарному засіданні Венеціанської комісії 25–26 березня 2011 р., зазначається про те, що *передбачає верховенство права*. Це зокрема: 1) доступ до закону (положення закону повинні бути зрозумілими, ясними та передбачуваними); 2) вирішення питань про юридичні права повинно, як правило, здійснюватися на підставі закону, а не за розсудом; 3) рівність перед законом; 4) влада повинна реалізовуватися відповідно до закону, справедливо та розумно; 5) права людини повинні бути захищені; 6) повинні бути наявні засоби для врегулювання спорів без невинуватих витрат та відстрочок; 7) наявність справедливого суду; 8) держава повинна дотримуватися своїх зобов'язань у рамках як міжнародного, так і національного права [10, с. 100-126]. Зазначене свідчить, що принцип верховенства права у широкому значенні фактично втілює основні засади існування сучасного цивілізованого, демократичного суспільства; у вузькому значенні він втілює визнання прав людини і громадянина найвищою суспільною цінністю, а їхнє забезпечення є метою діяльності усіх владних суб'єктів.

Слід зазначити, що в щорічних публікаціях World Justice Project з урахуванням критеріїв виміру рівня верховенства права передбачається наступний індекс реалізації даного принципу в країнах світу. При цьому, рівень верховенства права включає 8 показників: *обмеження влади держави, відсутність корупції, порядок та безпека, фундаментальні права, відкритість уряду, правозастосування, цивільне та кримінальне правосуддя* [11, с. 8].

Таким чином, значення принципу «Верховенства права» у діяльності органів муніципальної влади полягає у тому, що цей принцип дозволяє до певної міри обмежити центральну владу держави, чим нейтралізує корупційні явища та водночас верховенство права дозволяє реалізувати фундаментальні права людини. Але при цьому важливо встановити критерії реалізації цього принципу.

Індикаторами (показниками) належного урядування є: а) забезпечення політичної прозорості та участі (врахування голосів) усіх громадян; б) забезпечення ефективного та результативного надання публічних послуг; в) підтримка здоров'я та добробуту громадян; г) створення сприятливого клімату для сталого економічного зростання [2, с. 158]. У свою чергу, С.І. Запара, аналізуючи критерії реалізації принципу верховенства права, що згадуються в різних джерелах виділяє такі: *наявність основного закону – конституції з високим рівнем стабільності, що підтверджується її головною роллю та складним механізмом внесення змін; прозорою та надійною системою виконавчої влади; наяв-*

*ність обмеження повноважень посадових осіб; наявність механізму поділу державної влади як системи стримування та противаги; незалежність судової влади, здійснення судового нагляду за законодавчою та виконавчою владою; функціонування законодавства та державної влади з урахуванням прав та свобод людини; рівність перед законом; дотримання принципу пропорційності, який забезпечується дієвістю заходів, що застосовуються; законодавство, окрім формальній відповідності нормам писаної конституції має бути раціональним та відповідати певному стандарту справедливості, морально-етичним критеріям* [11, с. 9-10].

В інших джерелах, зазначається, що верховенство права у місцевому самоврядуванні, інтерпретоване як пріоритетність у житті територіальної громади та діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування прав і свобод людини і громадянина, проявляється головним чином у таких рисах державного та місцевого життя:

- Закріплення на конституційному рівні та в інших законах, насамперед про місцеве самоврядування, а також на локальному рівні, зокрема у статутах територіальних громад, основних прав і свобод людини;

- Панування як у державному, так і місцевому житті таких норм, котрі виражають не лише інтереси людини як громадянина держави, а й жителя села, селища або міста, втілюючи при цьому загальнолюдські цінності, насамперед прав і свободи та ідеали локальної демократії;

- Врегулювання відносин між територіальними громадами та державою на основі передбаченого Європейською хартією місцевого самоврядування принципу: «Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу», тобто «дозволено все, що не заборонено»;

- Встановлення чіткої процедури юридичної відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування у процесі вирішення питань місцевого значення перед територіальними громадами [6, с. 92].

Погоджуючись із наведеним, зауважимо, що нормотворча діяльність органів муніципальної влади має характерну особливість, адже водночас є відображенням бажаного кінцевого результату та описом порядку досягнення цього результату. На наш погляд саме ця ознака може бути ключем виділення «нормотворчості» муніципальних органів влади з «правотворчості», як більш загального поняття. Дотримуючись основних прав людини діяльність органів муніципальної влади може характеризуватись у матеріальному та процесуальному вимірах та водночас ставати реальним вираженням/впливом на систему нормативно-правових актів шляхом прийняття/удосконалення нормативно-правових актів.

**Висновки.** Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що нормотворча діяльність органів муніципальної влади має здійснюватись на засадах принципу верховенства права, та передбачати:

1. діяльність з урахуванням загальних правил та порядку прийняття нормативно-правових актів із урахуванням положень основних прав та свобод людини;

2. поєднання основних ознак правових форм діяльності держави (правотворчої і правозастосовної діяльності), адже органи муніципальної влади спираючись на покладені на них повноваження та юридичні обов'язки, здійснюють нормативну діяльність в інтересах громади та при прийнятті таких актів мають керуватися бажанням досягнути прагматично-позитивним результатом;

3. індикатори (показники) належного урядування: а) забезпечення політичної прозорості та участі (врахування голосів) усіх громадян; б) забезпечення ефективного та результативного надання публічних послуг; в) підтримка здоров'я та добробуту громадян; г) створення сприятливого клімату для сталого економічного зростання.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Пухтецька А.А. Принципи адміністративного права: адміністративно-правові та євроінтеграційні аспекти освоення змісту та практики застосування: монографія / А.А. Пухтецька. – Харків : ПП Панов, 2016. – 434 с.
2. Україна та європейська інтеграція : публічно-правові аспекти: монографія / [Авер'янов В.Б., Грицьак І.А., Демченко С.Ф., та ін.]; за заг. ред. В.Б. Авер'янова, С. Ф. Демченка. – К.: «Преса України», 2010. – 632 с.
3. Кельман М.С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави і права: підручник. – К.: Кондор, 2006. – 477 с.
4. Машков А.Д. Теорія держави і права : підручник. Е.: ВД «Дакор», - 492 с.
5. Теория государства и права : Учебник / Под ред.. М.Н. Марченко. М.: Издательство «Зерцало», 2004.. – 800 с.
6. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : у двох книгах / За заг. ред.. Ю.С. Шемшученка; [ред. кол. : Ю.С. Шемшученко (голова)] / Книга друга: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві/Відп. ред.. В.Б. Авер'янов.–К.: Конус-Ю, 2008. – 314 с.
7. Governance for sustainable human development [Electronic resource] : a UNDP policy document / United Nations Development Programme. – 1997. – January. – Access mode : <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>.
8. Урехтська декларація «Про добре місцеве та регіональне самоврядування у неспокійний час: проблеми змін», прийнятій на Конференції міністрів держав – членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування, 17 листопада 2009 року. Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. пер. з іноз мов / Заг. ред. В.Б. Гройсмана. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 766с.
9. 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.
10. Верховенство права: світові та європейські стандарти : зб. док. /передмова Голови Верховної Ради України В. Б. Гройсмана. – К.: Парлам. Вид-во, 2015. – 560 с.
11. Запара С.І. Реализация принципа верховенства права как фактор стабилизации социализации социально-трудовых отношений в обществе / С. И. Запара // Scientific letters academic society of Michal Baludansky. – 2013. – №4. – С.171-176.

#### REFERENCES

1. Pukhtts'ka A. A. Principles of administrative law: administrative-legal and eurointegration aspects of substantiation of the content and application practice: monograph/AA Puchetskaya - Kharkiv: PP Panov, 2016. - 434 pp.
2. Ukraine and European integration: public-law aspects: monograph / [Averyanov VB, Grycyak I.A., Demchenko S.F., etc.]; per community Ed. VB Averyanova, SF Demchenko. - K.: "Press of Ukraine", 2010. - 632 p.
3. Kellman MS, Murashin O. G. General theory of state and law: textbook. - K.: Condor, 2006. - 477 pp.
4. Mashkov A.D. Theory of state and law: a textbook. E.: VD "Dakor", - 492 p.
5. State and Law Theory: Textbook / Ed. M.N. Marchenko M.: Publishing house "Zertsalo", 2004.. - 800 p.
6. Principle of the rule of law: the problems of theory and practice: in two books / For colleagues. Ed .. Yu.S. Shemshuchenko; [Edit .. count. : Yu.S. Shemshuchenko (head)] / Second book: Principle of the rule of law in the activities of the state and in administrative law / Отп. Ed .. VB Averyanov - K.: Konus-Yu, 2008. - 314 s ..
8. Urecht Declaration "On Good Local and Regional Government at a Time of Trouble: Issues of Change", adopted at the Conference of Ministers of the Council of Europe, responsible for local and regional government, November 17, 2009. The experience of decentralization in European countries: dock. Per. from foreign languages / zag. Ed .. VB Groysman - K.: The Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, 2015 - 766s.
9. Hare A. The doctrine of the rule of law (the rule of law). Rule of Law: World and European Standards: Sb. dock. / Preface of the Chairman of The Verkhovna Rada of Ukraine VB Groysman. - K.: Parlami. View, 2015. - 560 pp.
10. Rule of Law: World and European Standards: Sb. dock. / Preface of the Chairman of The Verkhovna Rada of Ukraine VB Groysman. - K.: Parlami. View, 2015. - 560 pp.
11. Zapara S.I. Implementation of the rule of law as a factor of stabilization of the socialization of social and labor relations in society / S.I. Zapar // Scientific letters of the academic community of Michal Baludansky. - 2013. - №4. - p.171-176.

#### The importance of the principle of "rule of law" in the normative activities of municipal authorities

O. V. Rohovenko

**Abstract.** In Ukraine, the reform of decentralization of public authority continues. At the same time, the European concept of governance is laid on the basis of taking into account European standards of fair activity of local self-government bodies. One of the central principles of good governance is the rule of law principle. Nevertheless, in many modern textbooks on the theory of state and law in the lawmaking section the rule of law is not considered, which has become one of the prerequisites for this study.

**Keywords:** rule of law, municipal power, norm-making, lawmaking, decentralization, principle.

#### Значение принципа «верховенство права» в нормотворческой деятельности органов муниципальной власти

O. V. Rogovenko

**Аннотация.** В Украине продолжается реформа децентрализации публичной власти. При этом в основе учета европейских стандартов справедливой деятельности органов местного самоуправления закладывается европейская концепция управления. Одним из центральных принципов надлежащего управления является принцип верховенства права. Тем не менее, во многих современных учебниках по теории государства и права в разделе правотворчество принцип верховенства права не рассматривается, что стало одной из предпосылок для данного исследования.

**Ключевые слова:** верховенство права, муниципальные власти, нормотворчество, правотворчество, децентрализация, принцип.