

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

Роговенко О.В.,

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

УДК 340: 342.25

ЗІСТАВЛЕННЯ ПОНЯТЬ НОРМОТВОРЧОСТІ ТА ПРАВОТВОРЧОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

Постановка проблеми. У переважній більшості підручників із теорії держави й права є розділ, що має назву «правотворчість». Зазначений розділ включає поняття, види, ознаки, принципи правотворчості та інше. Натомість поняття «нормотворчість» не є популярним для висвітлення в підручниках, що надають фундаментальні знання про право та державу. Проте десятки наукових праць останніх десятиліть на тему нормотворчості органів місцевої влади, муніципальних органів свідчать про необхідність системного опрацювання цієї правової категорії для усвідомленої її трансформації в національне правове поле. З іншого боку, у паспорті наукової спеціальності 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право», затвердженій постановою президії ВАК України від 8 жовтня 2008 р. № 45-06/7, у підрозділі «Муніципальне право» виділене питання «Нормотворчість органів і посадових осіб органів місцевого самоврядування». Колізійність і суперечливість цього питання призвела до категорійної плутанини та наукових дискусій.

Україна проголосила курс на децентралізацію влади. Успіх реформи залежить від багатьох факторів, одним із яких є участь органів місцевого самоврядування в нормотворчому процесі. Наявні нині обмеження у сфері нормотворчості органів місцевого самоврядування створюють суттєві перешкоди в розбудові місцевого самоврядування, адже основою ефективності владних повноважень завжди визнається правотворчість.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останні роки ознаменувалися посиленням наукової уваги до питання право- та нормотворчості. У 2012 р. Ю.В. Делія опублікував монографію «Нормотворчість публічної адміністрації», у якій здійснив аналіз теоретичних і практичних основ нормотворчості публічної адміністрації. Так чи інакше питання, дотичні до теми дослідження, розглядали І.А. Галіахметов у монографії «Муніципальне право України: методологія становлення та розвитку», 2016 р.; О.В. Батанов у монографії «Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики»; І.О. Кресіна, А.А. Коваленко, К.М. Вітман у монографії «Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-адміністративні проблеми»; Л.А. Луць у курсі «Теорія правотворчості».

Окрім того, протягом останніх десятиліть захищено низку кандидатських дисертацій. Лише за останні три роки слід виділити праці А.О. Нечипо-

ренко («Нормотворчість в Україні: поняття, види, напрямки удосконалення», 2015 р.); Ю.А. Шпак («Нормотворчість органів місцевого самоврядування в Україні: теоретико-правовий вимір», 2016 р.); Т.В. Курусь («Теоретико-правові засади нормотворчості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у їх взаємодії», 2016 р.). У 2015 р. Є.А. Гетьман захистив докторську дисертацію «Проблеми правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади».

Окремі питання щодо зарубіжного досвіду муніципальної нормотворчості досліджували Т.С. Масловська («Нормотворчість органів місцевого самоврядування Російської Федерації»); Д. Шіманке, А. Ткачук («Місцеве самоврядування у Федеративній Республіці Німеччина»); В. Гизевіус («Політика місцевого самоврядування у ФРН»); В. Поповські («Місцеве самоврядування в Республіці Македонія»); О.В. Чумакова («Шляхи розвитку місцевого самоврядування України в контексті досвіду держав Європейського Союзу»). У 2016 р. К. Мейбершміт, А. Даніель Олівер-Лалана видали збірник праць німецьких авторів, що концентрують увагу на досліджуваному питанні з позиції «раціональної правотворчості». З останніх досліджень у Російській Федерації привертає увагу праця Д.А. Джунусової «Порівняльний аналіз понять нормотворчості та правотворчості в діяльності органів місцевого самоврядування» (2017 р.).

Окремі аспекти, пов'язані з нормотворчістю, досліджувалися такими авторами: Т.О. Рябченко («Референдум як форма безпосередньої правотворчості українського народу (теоретичні аспекти)», 2015 р.), А.О. Рибалкін («Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії)», 2005 р.), О.Д. Лазор («Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні», 2010 р.); В.М. Косович («Загальнотеоретичні аспекти вдосконалення нормативно-правових актів України», 2015 р.), Т.О. Карабін («Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні і практичні питання», 2007 р.).

Ураховуючи аналіз як національних, так і закордонних наукових доробків, можна дійти висновку, що окремі пропозиції щодо вдосконалення інституту муніципальної нормотворчості раніше вже надавалися, але більшість із них утратила актуальність у нинішніх умовах децентралізації державної влади, окремі потребують уточнення та доопрацювання. На жаль, принципові питання розвитку теорії

правотворчості та нормотворчості органів місцевого самоврядування сьогодні не вирішені.

Метою статті є аналіз категорійного апарату щодо зіставлення таких понять, як правотворчість і нормотворчість органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. В українській правовій системі паралельно функціонують поняття «правотворчість» та «нормотворчість». Більшість українських громадян і навіть науковців вільно використовують ці терміни як синонімічну пару. Натомість правова наука зобов'язана створювати атмосферу неспокою, якщо основний категорійний апарат є неоднозначним за своїм значенням. Сучасна юридична семантика є особливо вимогливою до головних лексем (слово, вираз), на яких базується правова система.

Звернення до зарубіжного досвіду запровадження термінів «правотворчість» і «нормотворчість», на перший погляд, не дає прямої відповіді, адже, наприклад, з англійської мови, що є універсальною мовою спілкування науковців, правотворчість перекладається як «lawmaking», а нормотворчість – як «rulemaking».

Найчастіше трапляється термін «lawmaking», що в англійській вікіпедії перекладається як «законодавство, процес розроблення законодавства. У чистому сенсі це є основою управління. Законодавство в сучасних демократіях – це робота законодавчих органів, які існують на місцевому, регіональному та національному рівнях і вводять такі закони, які відповідають їхньому рівню і є обов'язковими для тих, хто перебуває під їхньою юрисдикцією» [1]. В Оксфордському словнику під правотворчістю розуміється відповідальність за прийняття законів або за наслідки їх прийняття. При цьому типовим прикладом застосування правотворчості є діяльність регіонального органу влади, навіть наводиться приклад речення, де цей термін застосовується в типовому форматі: «*Фактична реалізація вимагає дій деякого законодавчого органу – міської ради, повітової ради, законодавчої влади штату*» [2].

Тим не менше, трапляються праці, де щодо органів місцевого самоврядування прямо застосовується термін «rulemaking». Так, болгарський автор В. Валкадинова у праці «Муниципальні ради в умовах членства Болгарії в ЄС» робить висновок, що нормотворчість (rulemaking) є основною формою діяльності міських рад, проте поряд із цим їхня діяльність не пов'язана зі справжньою законодавчою владою, адже у своїй нормотворчій діяльності органи місцевого самоврядування обмежені законом і не є автономними [3]. Попри те, що термін «правотворчість» (lawmaking) є більш уживаним у зарубіжній юридичній літературі, не можна говорити про його абсолютність. До того ж слід урахувати особливості різних правових систем, державного устрою тощо.

Відсутня однозначність щодо цього питання й у позиціях національних науковців. Окремі групи дослідників вважають правотворчість більш узагальнюючою категорією. Так, В.Р. Барський виділяє муніципальну нормотворчість у правовій реальності сучасної України як самостійний вид правотворчості [4, с. 8].

А.А. Шармоянц розглядає природу регіональної нормотворчості (автономних утворень) як окремої, самостійної й разом із тим рідної, невід'ємної частини національної правотворчості, вивчення якої здатне розкрити подальші перспективи для розширення арсеналу юриспруденції та застосування адекватної їй природі наукової методології пізнання [16, с. 196].

А.О. Рибалкін застосовує співвідношення понять «правотворчість» і «нормотворчість». На думку автора, термін «правотворчість» можна застосовувати як родові поняття, охоплюючи ним такі два різновиди створення норм права, як законотворчість – створення правових норм, що мають закріплення в актах вищої юридичної сили – законах, і нормотворчість – діяльність із прийняття правових норм на основі та відповідно до законів [14, с. 7].

А.О. Нечипоренко, спираючись на концепцію розмежування права й закону, згідно з якою в процесі нормотворчої діяльності створюються нормативно-правові акти, а не право як соціальне явище, а також на основі аналізу співвідношення таких суміжних категорій, як праворозуміння, правоутворення та правотворчість, вважає, що нормотворчість є різновидом правотворчості, спрямованою на створення норм права з їх подальшою об'єктивізацією в законах і підзаконних нормативно-правових актах, види якої відбивають її суб'єктивний склад [12].

Є.А. Гетьман вважає, що нормотворча діяльність органів виконавчої влади становить сутність і зміст нормотворчого процесу, який є різновидом правотворчості й полягає в діяльності уповноважених органів (державної виконавчої влади України та їх посадових осіб) зі створення нормативно-правових актів у порядку, суворо регламентованому законодавством (залежно від органу нормотворення та виду нормативно-правового акта, який створюється) [6, с. 14].

Існує й протилежна позиція, де правотворчість вбачається підвидом нормотворчої діяльності. Так, В.В. Шишко вважає, що нормотворчість – це діяльність щодо створення соціальних норм узагалі. Одним із її видів є правотворчість – діяльність зі створення правових норм. Натомість одним із видів правотворчості є діяльність щодо створення правових норм на державному рівні – законотворчість, і це поняття в цілому є тотожним поняттю «законодавча діяльність» [17, с. 181].

Окремі автори розглядають муніципальну нормотворчість із позиції інституційного аспекту як юридичну категорію, що є інститутом муніципального права, який являє собою сукупність законодавчих і локальних муніципально-правових норм матеріального й процесуального характеру, що регулюють споріднену групу правовідносин, які виникають із приводу створення, зміни й скасування нормативно-правових актів із питань місцевого значення суб'єктами муніципально-правових відносин. Так, М.О. Петришина в межах функціонального підходу розуміє муніципальну нормотворчість як урегульований законодавством вид муніципально-владної діяльності територіальної громади, органів

і посадових осіб місцевого самоврядування щодо розроблення та прийняття муніципально-правових актів, які містять загальні правила поведінки, що здійснюються в межах компетенції в установлених процедурно-процесуальних формах [13, с. 8].

Привертає увагу дослідження зарубіжного автора Д.А. Джунусової, яка здійснила порівняльний аналіз понять «правотворчість» і «нормотворчість» у діяльності органів місцевого самоврядування на основі діяльності органів місцевого самоврядування Киргизької республіки. Автор зазначає, що органи місцевого самоврядування не встановлюють правові норми в чистому вигляді, як це роблять вищі органи державної влади чи інші вповноважені на те органи; подібних повноважень вони не мають. Але, виходячи з конкретних особливостей і потреб, місцева влада може ту чи іншу наявну норму розвинути чи конкретизувати, і в такому разі цій нормі надається інше звучання та зміст [8, с. 67]. Із цим твердженням важко погодитися повністю, адже органи місцевого самоврядування можуть розробляти нормативні акти, але в межах наданих повноважень. Тим не менше, із головним висновком автора слід погодитися. Ідеться про таке твердження: *«Зіставлення основних ознак і характерних особливостей правотворчості та нормотворчості виявляє змістовну та сутнісну відмінність між цими видами діяльності. Правотворчість і нормотворчість виконують єдину соціальну функцію – вони спрямовані на регулювання суспільних відносин, удосконалення системи права та забезпечення режиму законності»* [8, с. 70]. Додамо, що соціальна функція правотворчості та нормотворчості органів місцевої влади спрямована не лише на забезпечення режиму законності, а й виступає гарантом дотримання прав людини на локальному рівні, зокрема шляхом формування активної громади.

На нашу думку, колізійність понять «правотворчість» і «нормотворчість» органів місцевого самоврядування в Україні має ідеологічне й історичне підґрунтя. В європейських країнах сформувалося стійке розуміння діяльності органів місцевого самоврядування під свою відповідальність. У Європі розвиток ідеї місцевого самоврядування часто пов'язують із подіями Великої Французької революції 1789 р., що певним чином створила передумови для розвитку місцевого самоврядування. В окремих країнах муніципальна влада (*le pouvoir municipal*) набула навіть форми самостійної гілки влади. Так, муніципальна влада як окрема гілка влади (поряд із законодавчою, виконавчою та судовою) знайшла своє втілення в нормах бельгійської Конституції 1831 р. Пізніше положення про право громади на самостійне вираження громадських справ було закладене у Франкфуртській імперській конституції 1849 р. [11, с. 14].

Ст. 21 Загальної декларації прав людини передбачає таке положення: «Кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або за допомогою вільно обраних представників. <...> Воля народу повинна бути основою

влади уряду» [7]. Механізм реалізації цієї формули передбачений положеннями Всесвітньої декларації місцевого самоврядування [5] (п. 1 ст. 2), де передбачається «право й обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести державні справи *під свою особисту відповідальність* і в інтересах місцевого населення». Європейська хартія місцевого самоврядування закріплює положення, згідно з яким місцеве самоврядування – це «право й реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих справ і управляти ними, діючи в межах закону, *під свою відповідальність* і в інтересах місцевого населення» [9].

Натомість в Україні має місце дещо інша формула. Єдиним джерелом влади в нашій державі є народ. Відповідно до Декларації про державний суверенітет України (розділ II) «від імені всього народу може виступати виключно Верховна Рада Української РСР. Жодна політична партія, громадська організація, інше угруповання чи окрема особа не можуть виступати від імені всього народу України» [7]. Таким чином, депутати місцевих рад не здійснюють владу від імені всього народу, адже представляють інтереси лише окремо визначеної територіальної громади. Проте, як справедливо зазначає В.С. Куйбіда, «місцеве самоврядування не розглядається як альтернатива сильної державної влади. Розвинуте місцеве самоврядування є ознакою сильної держави. У період міждержавних криз, беручи на себе питання життєзабезпечення на локальному рівні, місцеве самоврядування сприяє збереженню й зміцненню держави. У періоди між кризами місцеве самоврядування відіграє стабілізуючу роль у розвитку держави, забезпечуючи надання місцевих послуг і знімаючи соціальну напругу в суспільстві» [10, с. 15]. Погіршує зазначену ситуацію й та обставина, що в Україні поряд із місцевими радами функціонують обласні, районні адміністрації, які зосереджують у собі реальну місцеву владу й водночас обмежують повноваження представницьких органів.

Співвідношення повноважень центральної та місцевої влад неодноразово ставали предметом дискусій і наукових обговорень. Народжувалися та розвивалися моделі місцевого самоврядування, основні з яких – *англосаксонська, європейська, континентальна (французька), змішана (до неї відносять і іберійську) і радянська (система рад)*. Як стверджується в юридичній літературі, кожна модель побудована на тій чи іншій теорії місцевого самоврядування чи на сукупності теорій. Так, англосаксонська модель побудована на громадівській теорії місцевого самоврядування, що об'єднала теорію вільної громади, господарську теорію, а також частково юридичну теорію. Континентальна (французька або романо-германська) модель побудована на основі державницької теорії самоврядування, яка прямо проголошувала тісний зв'язок органів самоврядування із загальними засадами державного устрою й виходила з необхідності включення цих установ до загальнодержавної системи.

Одним із важливих векторів розвитку місцевого самоврядування має стати його реальна **здатність діяти під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення**. На наше глибоке переконання, відповідальна діяльність органів місцевого самоврядування може стати реальністю лише за умови існування реальної нормотворчості, необхідної громаді для надання належних адміністративних послуг у відкритому інформаційному суспільстві.

Після Революції Гідності (2013–2014 рр.), коли Україна підтвердила свій європейський вектор розвитку, виникли передумови для реформування системи публічного управління та відходу від тієї ситуації, коли держава на законодавчому та виконавчому рівні створює умови для постійного втручання в діяльність місцевого самоврядування.

Схвалена Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ) 1 квітня 2014 р. *Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні* передбачає децентралізацію, тобто «передачу органам місцевого самоврядування частини функцій центральної влади», створення належних матеріальних (майно, зокрема земля, що перебувають у власності територіальних громад), фінансових (податки та збори, що пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці) та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень [11]. Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (Розпорядження КМУ від 01 квітня 2014 р. № 333) реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачає 5 кроків і включає такі дії: визначення територіальної основи органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) і органів виконавчої влади (далі – ОВВ); розмежування повноважень між ОМС різних рівнів; розмежування повноважень між ОМС і ОВВ; визначення за кожним рівнем органів влади необхідного обсягу ресурсів; установа відповідальності ОМС перед виборцем і державою.

Упровадження реформи розпочате на основі Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, Коаліційної Угоди, Програми діяльності Уряду, «Стратегії-2020» Президента України та відповідного плану з їх реалізації. У 2014–2015 рр. були прийняті Закони України «Про співробітництво територіальних громад» (*On Cooperation of Territorial Communities, 2014*) і «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (*On a Voluntary Association of Territorial Communities, 2015*), якими було започатковано черговий етап реформування місцевого самоврядування в Україні. Були підготовлені зміни до Конституції України в частині реформування місцевого самоврядування.

Кінцевою метою вдосконалення організації місцевої влади має стати розбудова сучасної європейської моделі місцевого самоврядування, формування нового адміністративно-територіального поділу України.

Передбачається, що здійснення адміністративної реформи й ефективне формування об'єднаних територіальних громад сприятиме підвищенню рівня життя громадян, дотриманню гарантованих соціальних стандартів, створенню умов для отримання громадянами України сучасних управлінських (адміністративних) послуг (*The essence of the reform of local government (decentralization, 2016)*). Проголошено, що реформування місцевої влади має відбуватися з урахуванням досягнень сучасної європейської моделі публічного управління державою – «*good governance*» і досягнень інформаційного суспільства.

Слід наголосити, що правова поведінка базується на невідчужуваності прав і свобод людини, що чітко визначено у ст. 21 Конституції України. Тому, коли ми говоримо про правотворчість, ми маємо на увазі передусім творення саме об'єктивного права (юридичну правотворчість), що є креативним наповнювачем правової системи на основі людиноцентристської ідеології. Саме тому правотворчість, на нашу думку, є більш широкою категорією і включає нормотворчість, формує й затверджує правові норми, що відповідають сучасному рівню суспільних відносин і сприяють їхньому прогресивному розвитку. Інше виявлення правотворчості (зміна й скасування чинних норм, удосконалення їх редакції) має субординаційне, допоміжне значення для утворення внутрішньо узгодженої та чітко визначеної системи юридичних норм. Шляхом правотворчості створюються також норми, що стимулюють виникнення та розвиток сучасних правовідносин.

З огляду на вищенаведене співвідношення понять «правотворчість» і «нормотворчість», на наш погляд, має відбуватися на основі усвідомлення кінцевого результату діяльності органів місцевого самоврядування, а результат повинен мати людиноцентристську ідеологію та сповідувати філософію раціонального права з погляду його кінцевого продукту, що забезпечує органічне поєднання інтересів громади та держави.

Органи місцевої влади, чи то ради, чи то об'єднані територіальні громади, повинні мати повноваження щодо розроблення, прийняття, видання, доповнення нормативних актів у межах своєї компетенції.

Слід погодитись із тими вченими, які стверджують, що в змісті поняття «нормотворчість» виділяється два взаємопов'язаних елементи: сама діяльність і її кінцевий результат, яким є прийнятий нормативний акт [15]. Слушними є й такі виділені ознаки нормотворчості, як санкціонованість; правоутворюючий і правоконкретизуючий характер; використання під час діяльності норм прямої демократії; стадійність; наявність стійкої залежності змісту нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування від процедури їх прийняття [15].

Висновки. Підсумовуючи вищенаведене, слід зазначити, що реформування місцевої влади має відбуватися з урахуванням досягнень сучасної європейської моделі публічного управління державою, зокрема «*good governance*», а нормотворчий результат повинен мати людиноцентристську ідеологію та

сповідувати філософію раціонального права з погляду його кінцевого продукту, що забезпечує органічне поєднання інтересів громади та держави.

Діяльність органів місцевого самоврядування, пов'язана зі створенням у передбачений законом спосіб нормативно-правових актів, безумовно, безпосередньо стосується правотворчого процесу. Тим не менше, національній правовій системі ближче сприйняття цієї діяльності органів місцевого самоврядування як нормотворчої. Беручи до уваги особливості національної правової системи й наявність військової агресії з боку північного сусіда, остаточну крапку в цій дискусії ставити ще зарано.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. English Oxford living Dictionaries. URL: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/lawmaking> (дата звернення: 26.01.2018).
2. Lawmaking. URL: <https://en.wikipedia.org/wiki/Lawmaking> (дата звернення: 26.01.2018).
3. Vanya Valkadinova: The Muncial Councils' rule-making in terms of Bulgaria's membership in the EU. International Conference KNOWLEDGE-BASED ORGANIZATION. Vol. XXII. No 2 2016. P. 384–388. URL: <https://www.degruyter.com/downloadpdf/j/kbo.2016.22.issue-2/kbo-2016-0066/kbo-2016-0066.pdf>. (дата звернення: 26.01.2018).
4. Барський В.Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2006. 221 с.
5. Всесвітня декларація місцевого самоврядування: прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення: 26.01.2018).
6. Гетьман Є.А. Проблеми правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади: дис. ... д-ра юрид. наук. Дніпропетровськ, 2015. 415 с.
7. Декларація про державний суверенітет України: від 16 липня 1990 р. № 55-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/55-12>. (дата звернення: 26.01.2018).
8. Джунусова Д.А. Сравнительный анализ понятий нормотворчества и правотворчества в деятельности органов местного самоуправления. Наука без границ. 2017. № 5 (10). С. 67–71. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_29318988_31935250.pdf (дата звернення: 26.01.2018).
9. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 26.01.2018).
10. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: монографія. Київ: МАУП, 2004. 432 с.
11. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: колект. монографія / за заг. ред. Р.М. Плюща. Київ: РІДНА МОБА, 2016. 744 с.
12. Нечипоренко А.О. Нормотворчість в Україні: поняття, види, напрямки удосконалення: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2015. 200 с.
13. Петришина М.О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2010. 222 с.
14. Рибалкін А.О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії): дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2005. 164 с.
15. Улюкіна І.Н. Специфика нормотворческой деятельности органов местного самоуправления Москвы: по материалам внутригородских муниципальных образований: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008. 238 с. URL: <http://www.dissercat.com/content/spetsifika-normotvorcheskoi-deyatelnosti-organov-mestnogo-samoupravleniya-moskvy-po-material> (дата звернення: 26.01.2018).
16. Шармоянц А.А. Региональное нормотворчество в системе национального правотворчества: общетеоретические аспекты (на примерах автономных образований Украины и России): дис. ... канд. юрид. наук. Симферополь, 2011. 226 с.
17. Шишко В.В. Культурологічні аспекти правотворчості: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2003. 209 с.

Роговенко О.В. ЗІСТАВЛЕННЯ ПОНЯТЬ НОРМОТВОРЧОСТІ ТА ПРАВОТВОРЧОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

Аналіз категорійного апарату щодо зіставлення таких понять, як правотворчість і нормотворчість органів місцевого самоврядування, є метою публікації. На думку автора, колізійність понять «правотворчість» і «нормотворчість» органів місцевого самоврядування в Україні має ідеологічне й історичне підґрунтя; співвідношення понять «правотворчість» і «нормотворчість» має відбуватися на основі усвідомлення кінцевого результату діяльності органів місцевого самоврядування, а результат повинен мати людиноцентристську ідеологію та сповідувати філософію раціонального права з погляду його кінцевого продукту, що забезпечує органічне поєднання інтересів громади та держави.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, нормотворчість, правотворчість.

Роговенко О.В. СОПОСТАВЛЕНИЕ ПОНЯТИЙ НОРМОТВОРЧЕСТВА И ПРАВОТВОРЧЕСТВА ОРГАНОВ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ

Анализ категориального аппарата относительно сопоставления таких понятий, как правотворчество и нормотворчество органов местного самоуправления, является целью этой статьи. По мнению автора, коллизийность понятий «правотворчество» и «нормотворчество» органов местного самоуправления имеет идеологическое обоснование. Тем не менее, соотношение понятий «правотворчество» и «нормотворчество» должно происходить на основе понимания конечного результата деятельности органов местного самоуправления, а результат должен иметь человекоцентристскую идеологию и исповедовать философию рационального права с точки зрения его конечного результата, что обеспечивает органическое сочетание общественных и государственных интересов.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, нормотворчество, правотворчество.

Rogovenko O.V. DISPLAY OF CONDITIONS OF NORMATIVITY AND LEGALITY OF THE LOCAL AUTHORITIES

In the vast majority of textbooks on the theory of state and law there is a section entitled “lawmaking”. This section includes concepts, types, attributes, principles of law-making, and so on. Instead, the notion of “rule-making” is not popular for covering textbooks that provide fundamental knowledge about law and the state. However, dozens of scientific papers of recent decades on the rulemaking of local authorities, municipal authorities, indicate the need for systematic elaboration of this legal category for a conscious transformation of it into the national legal field.

On the other hand, in the passport of scientific specialty 12.00.02 “Constitutional Law; municipal law”, approved by the decision of the Presidium of the Higher Attestation Commission of Ukraine of October 8, 2008 No. 45-06 / 7, the municipal law highlighted the question “Normability of bodies and officials of local self-government bodies”. The conflict and contradictory nature of this issue has led to categorical confusion and scientific debate. Ukraine proclaimed a course towards decentralization of power. The success of the reform depends on many factors, one of which is the participation of local governments in the rule-making process.

The existing restrictions on the rulemaking of local self-government bodies create significant obstacles to the development of local self-government, as the rule of law is always recognized as the basis for the effectiveness of government powers. Taking into account the analysis of both national and foreign scientific developments, we can conclude that some proposals for the improvement of the institute of municipal rule-making have been provided earlier, but most of them have become irrelevant in the current conditions of decentralization of state power, some of which need to be clarified and revised.

Unfortunately, the basic questions of the development of the theory of law-making and rulemaking of local self-government bodies have not yet been resolved. A categorical analysis of the comparison of the concepts of lawmaking and rulemaking of local self-government is the purpose of this publication. According to the author, the conflict of concepts of lawmaking and rule-making of local self-government bodies in Ukraine has an ideological and historical basis; the correlation between the concepts of lawmaking and rulemaking should take place on the basis of awareness of the final result of the activities of local self-government bodies.

And the result must have a human centered ideology and profess the philosophy of rational law from the point of view of its final product, which provides an organic combination of interests of the community and the state.

Key words: local self-government bodies, norm-making, lawmaking.