

УДК 342.03(477)

**Ю.В. ДЕЛІЯ**, канд. юрид. наук, доц., Донецький юридичний інститут МВС України

## **МЕТОДОЛОГІЯ ТА МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМ ПРАВОТВОРЧОСТІ СУБ'ЄКТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

*Ключові слова:* методологія дослідження, методи дослідження, правотворча діяльність, місцеве самоврядування, нормативно-правові акти

Одними з найбільш дієвих інструментів, що забезпечують соціальне управління і розвиток держави, є органи місцевого самоврядування, що є представником публічної адміністрації. Реалії сьогодення висувають особливі вимоги до діяльності як публічної адміністрації, так і до органів місцевого самоврядування. Тому вкрай важливо, щоб діяльність органів місцевого самоврядування була побудована на демократичних принципах. Аналіз змісту розділів і статей Основного Закону України, якими регламентовано діяльність самоврядного інституту в Україні, свідчить, що розробники Конституції, а зрештою й депутати Верховної Ради України поклали до її основи вимоги, що сформульовано в таких основоположних міжнародних правових документах, як Всесвітня декларація місцевого самоврядування та Європейська хартія про місцеве самоврядування.

Водночас серед великої кількості теоретичних та практичних питань функціонування місцевого самоврядування питання методології та методів правотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування залишаються недостатньо дослідженими.

Щоправда, певні аспекти означеної проблеми досліджували у своїх працях науковці різних поколінь, серед них: О.Ф. Андрійко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, М.І. Корнієнко, В.І. Курило, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко,

Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, В.Л. Федоренко, В.М. Шаповал, Ю.О. Тихомиров та інші. Звідси, метою пропонованої увазі статті є аналіз юридичної природи методології правотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування, а також розроблення відповідних практичних рекомендацій. Для досягнення визначеної мети вирішено та проаналізовано наявні наукові розробки і стан чинного законодавства в контексті досліджуваної тематики.

У своїх попередніх роботах «Методологія дослідження проблем правотворчості суб'єктів місцевого самоврядування в Україні: основні етапи генезису», «Методологія та принципи дослідження проблем правотворчості суб'єктів місцевого самоврядування в Україні», нами було проаналізовано наявні наукові розробки і стан чинного законодавства в контексті досліджуваної тематики та встановлено етапи генезису правотворчості суб'єктів місцевого самоврядування.

Світові процеси глобалізації трансформацій правових систем сучасності справляють суттєвий вплив на розбудову в Україні правової, демократичної держави, а також становлення науки національного конституційного та адміністративного права. Це, своєю чергою, обумовлює необхідність поглибленого дослідження концептуальних засад теорії адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування. Одним із важливих прогресивних знань сучасності є утвердження демократичних засад розбудови українського суспільства, маємо на увазі проголошення й гарантування місцевого самоврядування. Важливе місце в цьому процесі належить методології дослідження, яка охоплює широке коло наукових засобів пізнання сутності цього інституту.

Слід погодитися з думкою Е.С. Шугріної, що «право місцевого самоврядування, будучи комплексною галуззю, запозичує методи, які використовуються в різних галузях права» [1, с.34].

Продовжуючи цю думку, слід додати, що метод конституційного права значною мірою зумовлюється предметом конституційно-

правових відносин, в основі яких лежать владні суспільні відносини політичного характеру. Слід підтримати В.Ф. Погорілка та В.Л. Федоренка які зазначають, що «говорячи про категорію «метод конституційного права», слід взяти до уваги, що йдеться не про один метод, а про систему методів конституційно-правового регулювання» [2, с.19]. На думку О.Ф. Фрицького, «...специфіка конституційного методу правового регулювання полягає в тому, що він є сукупністю регулювання політико-правових суспільних відносин, які становлять предмет конституційного права» [3, с.14]. «Сукупність прийомів та способів правового впливу на суспільні відносини» [4, с.9]. «Це система способів, прийомів цілеспрямованого юридичного впливу норм конституційного права на суспільні відносини, що є предметом конституційно-правового регулювання. Відповідно категорії «метод конституційного права» і «метод конституційно-правового регулювання» як однотипні (однокореневі)» [2, с.25], «це система її органів і організацій та інших інститутів, які складають організаційно-політичні, організаційно-економічні та інші її організаційні основи» [5, с.16], «це сукупність способів і засобів, за допомогою яких упорядковуються суспільні відносини, що складають предмет галузі конституційного права» [6, с.12].

Термін «метод конституційного права», як і «метод адміністративного права», є умовним, теоретичним уявленням. Спільним в них є таке: по-перше, вони опосередковують систему методів нормативно-правового регулювання суспільних відносин нормами конституційного (адміністративного права), тобто під цим терміном слід розуміти сукупність методів права (конституційного та адміністративного); по-друге, стосується правового регулювання суспільних відносин і не існує абстраговано від цих відносин, тобто йдеться про відповідний (конституційний та адміністративний) методи правового регулювання. Саме категорії «способи» і «прийоми» розкривають етимологію та зміст терміну «метод», який походить від давньогрецького сло-

ва «уЭнпупт», що означає «шлях пізнання» [2, с.56].

«За часів радянської правової школи під категорією «метод правового регулювання» розуміли сукупність різних правових способів регулювання зв'язків між людьми» [7, с.12].

В інших галузях права, так само і в юридичній науці, застосовуються своєрідні методи, відповідно, правового регулювання й наукові методи дослідження. Як приклади, може бути наведено позиції фахівців-адміністративістів, цивілістів тощо.

На думку В.Б. Авер'янова, метод адміністративного права визначається «як сукупність певних загальних і спеціальних способів, що використовуються законодавцем для забезпечення регулюючої дії норм адміністративного права» [8, с.76], «сукупність правових засобів і способів (прийомів), здійснюваних органами управління для забезпечення регулювання впливу норм адміністративного права на суспільні відносини» [9, с.5–6], «методи державного управління-це різноманітні способи, прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу органів управління, їх посадових осіб на волю і свідомість підлеглих (підлеглих органів, громадян)» [9, с.166], «метод управління – це спосіб здійснення його функцій, засіб впливу органів виконавчої влади на керований об'єкт (галузі, сфери, комплекси, об'єднання, підприємства, трудові колективи, громадян)» [10, с.123]. «Метод адміністративно-правового регулювання можна визначити як нерівність сторін, тобто як метод влади і підлеглості [11, с.7]. Співвідношення державно-управлінських методів і методів конституційного та муніципального права слід розуміти як взаємодоповнюючі, що впливають на розвиток муніципальної правотворчості. Безперечно, прерогативне значення мають державно-правові методи.

Цивільно-правовий метод – це «комплекс правових способів і засобів впливу на особисті немайнові та майнові відносини» [12, с.12], або «сукупність правових засобів і прийомів впливу на майнові та особисті немайнові відносини, які дістали відображення в цивільно-правових нормах» [13, с.10]. Цивілістика ви-

користовує загальнонаукові та спеціальні наукові методи дослідження [14, с.37].

У свою чергу, методами транспортного права є методи, які застосовуються під час регулювання окремих аспектів, пов'язаних із цивільними, господарським та адміністративними правовідносинами [15, с.14].

З огляду на наведені вище різноманітні теоретичні визначення методів тієї, чи іншої галузі права, слід зазначити, що «більшість з них доповнюють, уточнюють вже існуючі умовиводи, рідше – виключають один одне. Будь-які теорії мають розглядатися нами як гіпотези або судження, стосовно яких не можна стверджувати, істинні вони чи хибні. Тому теорії (гіпотези), особливо в галузі природи права, досить давно не мають завдання виробити визначення (поняття), а перевіряють на відповідність теоретичним фактам» [16, с.26].

На думку В.М. Куйбіди, «практика місцевого самоврядування застосовує такі методи: місцеві фінанси – метод фінансово-економічного аналізу та прогнозу; соціально-економічний розвиток населених пунктів – метод стратегічного планування та прогнозування, методи факторного аналізу, методи визначення конкурентоспроможних переваг розвитку населеного пункту, методи моделювання, конструктивні економічні обчислення; планування і забудова населених пунктів – методи районного планування та містобудівництва, нормативні методи, методи просторового аналізу, методи моделювання, картографічні методи; комунальне землекористування і використання місцевих природних ресурсів – методи економічної оцінки землі та природних ресурсів, методи визначення демографічної ємності території, виходячи із запасів питної води та інших ресурсів, картографічні методи, конструктивні економічні обчислення; управління об'єктами комунальної власності – методи економічної оцінки об'єктів комунальної власності, методи фінансово-економічної оцінки функціонування об'єктів комунальної власності; догляд за дорогами місцевого значення та їх будівництво – методи визначення ефективності капітальних та

експлуатаційних витрат об'єктів транспортної інфраструктури, нормативні методи; каналізація, електро-, газо- й водопостачання, освітлення населених пунктів – методи визначення ефективності капітальних та експлуатаційних затрат об'єктів інженерної інфраструктури, нормативні методи; житлове будівництво – методи визначення ефективності капітальних та експлуатаційних затрат житлових будівель, нормативні методи; робота місцевого громадського транспорту, благоустрою парків і садів – методи оцінки забезпечення населення громадським транспортом, методи соціальної оцінки створення комфортного середовища життєдіяльності населення, нормативні методи; утримання кладовищ та надання ритуальних послуг – методи соціальної роботи з населенням, методи економічної оцінки землі; робота дошкільних установ, закладів початкової і середньої освіти – методи оцінки ефективності функціонування закладів освіти, нормативні методи визначення потреби в потужності закладів освіти, в кількості вихователів та вчителів; надання медичної допомоги комунальними закладами охорони здоров'я – методи оцінки ефективності функціонування закладів охорони здоров'я, нормативні методи визначення потреби в потужності закладів охорони здоров'я, в кількості медичного персоналу; робота комунальних закладів культури, фізкультури і спорту та туризму – методи оцінки ефективності функціонування закладів культури, фізкультури і спорту та туризму, нормативні методи визначення потреби в потужності закладів культури, фізкультури і спорту та туризму, в кількості працівників в них; працевлаштування і організація громадських робіт – методи економіки праці, методи соціально-економічного аналізу і прогнозу, ідеологічні методи; окремі питання охорони довкілля, громадського порядку, пожежної охорони та довкілля – методи оцінки безпеки населення, методи попередження аварійних ситуацій» [17, с.121].

Цей же дослідник висловлює слушну думку з приводу того, що «методи» розробляються на ґрунті інших наук, а саме: економіки,

регіональної економіки, містобудівництва і планування, будівництва, архітектури тощо. Це, безумовно, висуває специфічні вимоги до знань, вмінь і навиків працівників органу місцевого самоврядування. З іншого боку, в межах місцевого самоврядування має відбуватися вдосконалення цих методів. Застосування методів фінансово-економічного аналізу і прогнозу в традиційних аспектах може допомогти місцевому самоврядуванню чітко окреслити повноваження в бюджетній сфері, у сфері управління комунальним господарством і майном, у сфері контролю за діяльністю місцевих адміністрацій.

Слід також зазначити, що немає методів керування взагалі, а є конкретні методи здійснення тієї або іншої функції. Усі методи керування можна розділити на методи прямого впливу, для яких характерний механізм, заснований на принципі «команда – виконання», або адміністративні методи і методи непрямого впливу, для яких характерний механізм об'єктивної орієнтації і стимулювання, зокрема, економічні методи. Суб'єкти адміністративного нагляду діють завжди владно, отже, адміністративно-правовий метод є визначальним у системі методів нагляду і для обрання конкретних форм наглядової діяльності.

Адміністративні методи є найбільш оперативними у виконанні. За допомогою адміністративних методів держава в особі органів виконавчої влади або їхніх посадових осіб шляхом прямих вказівок чи примусу досягає необхідних результатів в управлінні. Ці методи є найбільш швидкими з точки зору досягнення результату.

За допомогою цивільно-правових методів здійснюється регулювання правовідносин між фізичними особами, суб'єктами господарювання та державними органами у випадку їхньої рівності.

Слід відзначити, що, на думку науковців, до найефективніших методів дослідження системи і структури сучасного права належать, насамперед, системний, структурно-функціональний, діяльнісний, порівняльно-правовий, історично-ретроспективний, формально-дог-

матичний, конкретно-соціологічний, прогностичний та ін.

Принцип субсидіарності місцевого самоврядування передбачав, що рішення приймаються якомога ближче до мешканця. Політична влада має втручатися тільки в тих межах, за яких суспільство та групи, що утворюють його, починаючи з індивідів до сім'ї, територіальних громад та більших груп, не в змозі задовольнити різні потреби.

Упровадження нових методів у сфері правотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування на місцевому рівні та дотримання вироблених принципів потребує нових досліджень, апробації практикою, запозичення досвіду розвинених демократичних суспільств. Без цього неможливі успіхи на ниві місцевого самоврядування.

Основними принципами, які відбивають сутність, зміст й особливості постпозитивістської методології дослідження проблем системи сучасного конституційного права України, є принципи деідеологізації та свободи наукових досліджень, усебічності, системності, діалектичності, історизму, детермінізму, герменевтики, феноменології, формальної логіки, об'єктивності, універсальності тощо.

Слушні роздуми наводить Г.В. Гребеньков, який зазначає, що «пошуки апіорних початків (витоків) права, слід вважати, що сама організація і закономірності розвитку об'єктивного світу і культури як «штучного» світу людей, а також біосоціальна природа людства має на увазі ті початкові початки, які в кінцевому підсумку є одним із способів збереження людства як виду та індивіду, має право в якості транс- і кроскультурного феномену збереження людської здатності співіснувати та зберегти свою соціабельність» [18, с.11].

Без перебільшення інститут місцевого самоврядування відіграє важливу роль у житті суспільства. Завдяки йому вдається залучати до управління територіальною громадою великі групи населення, згуртовувати членів територіальної громади навколо виконання важливих суспільних справ, а також зберігати громадський спокій.



На підставі аналізу сутності та змісту радянської методологічної науки правових досліджень, В.Л. Федоренко доходить висновку, що у повоєнний період вона вийшла за межі діалектичного й історичного матеріалізму, збагатилася новими принципами і підходами спеціальних юридичних досліджень, у тому числі й на загальнонауковому рівні (політекономія, теорія наукового комунізму), й утвердилася, насамперед, як позитивістська методологія, що тяжіє до теоретичного обґрунтування положень чинного законодавства в системній взаємодії з марксистсько-ленінською ідеологією. І сьогодні ця категорія перебуває у своєму діалектичному розвитку.

Враховуючи, що управління певною громадою відбувається як безпосередньо членами територіальної громади, так і через створені органи управління, слід звернути увагу на окрему групу методів. А саме, методи залучення громадян до безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення – це сукупність прийомів та способів, застосовуваних працівниками органу публічної адміністрації з метою реалізації окреслених законом основних форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення (місцевого референдуму, загальних зборів громадян за місцем проживання, місцевих ініціатив та громадських слухань). Оскільки такі прийоми повинні враховувати природу зазначених форм, дослідження цього питання буде здійснено в наступних працях.

Зміст засад місцевого управління дає підстави твердити, що головне їх призначення – це створення політико-правової бази для утвердження та діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, створення правотворчих можливостей для суб'єктів управління на місцях, піднесення їх ролі в розбудові правової держави. Адже, за оцінками міжнародних та вітчизняних експертів, потребуватиметься приблизно два десятиліття для завершення намічених політичної, конституційної, адміністративної та муніципальної реформ [19, с.5].

## ЛІТЕРАТУРА

1. Шугрина Е. С. Муниципальное право : учебник / Е. С. Шугрина. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2010. – 528 с.
2. Погорілко В. Ф. Конституційне право України : підручник / за заг. ред. проф. В. Л. Федоренка ; В. Ф. Погорілко та В. Л. Федоренко. – 3-вид., перероб. і доопр. ; передмова проф. В. В. Коваленка. – К. : КНТ ; Вид-во Ліра-К, 2011. – 532 с.
3. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник / О. Ф. Фрицький. – 3-е вид., переробл. і доповн. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 512 с.
4. Гуренко М. Н. Основы конституционно-го права : учеб. пособие / М. Н. Гуренко – К. : Логос. – 2000. – 303 с.
5. Конституційне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. – Т. 2 / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2008. – 800 с.
6. Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко. – Вид. 6-е, виправл. та доповн. – К. : Атіка, 2009. – 608 с.
7. Советское конституционное право / под ред. С. И. Русиновой, В. А. Рянжиной. – Л. : Изд-во Ленинград. ун-т. – 1975. – 464 с.
8. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х т. Т. 1. Загальна частина / редкол. В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
9. Советское административное право / под ред. Р. С. Павловского. – К. : Вища шк., – 1986. – 416 с.
10. Овсянко Д. М. Административное право : учеб. пособие / под ред. проф. Г. А. Туманова. – М. : Юристь, 1997. – 448 с.
11. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : конспект лекцій / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Х. : Народне слово, 1996. – 160 с.
12. Сліпченко С. О. Цивільне і сімейне право : конспект відповідей на заліку та екзаменів : навч. посіб. / С. О. Сліпченко, О. І. Смотров, В. А. Кройтор. – Вид. 3-е, випр. і доп. – Х. : Еспада, 2007. – 336 с.

13. Цивільне право України: Академічний курс : підручник : у 2-х т. Т. 1. Загальна частина / за заг. ред. Я. М. Шевченко. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2003. – 520 с.

14. Цивільне та сімейне право України : підручник / за ред. Є. О. Харитонova, Н. Ю. Голубеної. – К. : 2009. – 968 с.

15. Транспортне право України : підручник [для студ. вищ. навч. закл.] / М. Л. Шелухін, О. І. Антонюк, В. О. Вишнівецька та ін. ; за ред. М. Л. Шелухіна. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2008. – 896 с.

16. Тарасенко В. Постулати права / В. Тарасенко. – М., 1960.

17. Куйбіда В. М. Організаційно-функціо-

нальні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: дис. доктора наук з державного управління : 25.00.04 / Василь Степанович Куйбіда. – К., 2003. – 476 с.

18. Гребеньков Г. В. Про методологічні принципи пізнання права / Г. В. Гребеньков // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2009. – № 4. – С. 3–11.

19. Громадянське суспільство і держава в Україні: проблеми взаємодії : матеріали метод. семінару / відп. ред.: В. В. Цветков, І. О. Кресіна ; упоряд. Є. В. Перегуда. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. – 84 с.

*Делія Ю. В. Методологія та методи дослідження проблем правотворчості суб'єктів місцевого самоврядування в Україні / Ю. В. Делія // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 163–168 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12djvcvu.pdf>*

Досліджено питання методології дослідження правотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування в Україні. Розкрито методи правотворчості місцевого самоврядування, а також практика їх застосування в сучасних умовах. Сформульовано рекомендації щодо вдосконалення законодавства у сфері правотворчої діяльності суб'єктів локальної нормотворчості.

\*\*\*

*Делія Ю.В. Методология и методы исследования проблем правотворчества субъектов местного самоуправления в Украине*

Рассмотрены вопросы методологии исследования правотворческой деятельности субъектов местного самоуправления в Украине. Раскрыты методы правотворческой деятельности местного самоуправления, а также практика их применения в современных условиях. Сформулированы рекомендации относительно совершенствования законодательства в указанной сфере.

\*\*\*

*Delia Y.V. Methodology and Methods of Law-Making Problems of Local Government Entities in Ukraine*

In article theoretical and practical questions of lawmaking activity of subjects of local government in Ukraine are investigated, namely principles on which such activity is based. Principles of lawmaking activity of subjects of local government, and also practice of their application in modern conditions reveal. Recommendations concerning legislation perfection in noted sphere are formulated.