

УДК 342.25:340.12(477)

Гулак Любов Степанівна –

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного та
інформаційного права
Національного університету «Львівська політехніка»

Liubov S. Hulak –

*candidate of juridical sciences,
associate professor of administrative and
information law department,
Lviv Polytechnic National University
(12, Stepana Bandery St., Lviv, 79000, Ukraine)*

Сутність методів діяльності органів місцевого самоврядування

У статті розкрито юридичну природу та специфіку методів діяльності органів місцевого самоврядування через характеристики його як організаційно-структурованого інституту у державно-владних стосунках, що є інструментом суб'єкта самоврядування з організації життєдіяльності, децентралізації державного управління та деконцентрації виконавчої влади.

Ключові слова: місьцеве самоврядування, повноваження, метод, структуру методу, класифікація.

В статье раскрыто юридическую природу и специфику методов деятельности органов местного самоуправления через характеристики его как организационно-структурированного института в государственно-властных отношениях, что является инструментом субъекта самоуправления по организации жизнедеятельности, децентрализации государственного управления и деконцентрации власти.

Ключевые слова: местное самоуправление, полномочия, метод, структура метода, классификация.

L.S. Hulak Essence of Activity Methods of Local Self-Government Bodies

The article deals with legal nature and peculiarities of methods of local self-government bodies' activities. It has been specified as organizational institute in state relations which is a tool of local self-government related to organization of human life support, decentralization of public administration and deconcentration of executive power.

The structure of methods of local self-government has been emphasized. It consists of the following three groups: theoretical world-view ideas, concepts and theoretical principles which form the content of perception (general methods of research of events and processes in the sphere of administration and self-governance); methodical – methodical means which comply with the specifics of the subject which is studied (sociological, systematic, traditional, complex, historical, cultural, institutional methods); technical – means which are used to fix facts, course of research, presentation of its results (methods of daily organization of labor at local self-government bodies, methods of interaction between local self-government bodies and local state administrations, methods of influence of local self-government bodies on population, methods of public participation during solving local problems etc.).

Various methods of local self-government bodies' activities have been analyzed, classified and evaluated. It has been concluded that it is necessary to improve methods which were developed in different sciences including administration science and local self-governance science. It is obvious that there is a need for new methods. It would be desirable for officials of local self-government body to have information on methods which they should use in their activities. They can be included to the community charters. Drafting of charters is a new step for defining authorities of country, village and local councils.

New research, practical use and experience of developed democratic societies are necessary for implementation of new methods of administration at local level and for compliance with developed principles. Local self-governance cannot succeed without these steps. That is why this task shall be solved as fast as possible.

Keywords: local self-governance, authorities, method, structure of the method, classification.

Постановка проблеми. Сучасний місцевого самоврядування як важливого елемента системи управління держави в умовах розбудови незалежної демократичної України, актуалізується необхідністю вдосконалення теорії і практики сучасного державотворення, спричиненого трансформаціями у політичній системі суспільства, проведенням адміністративно-територіальних, регіональних реформ, запровадженням конструктивного соціального партнерства між центром і регіонами.

Розробка цієї проблематики покликана змінити характер юридичної науки, розширити її предметне поле завдяки виходу за межі виключно проблем законодавчого регулювання діяльності державного механізму, зокрема дослідження методів діяльності органів місцевого самоврядування в процесі еволюції місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі увагу окресленим проблемам, більшою чи меншою мірою приділено у працях В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, М.Й. Байтіна, І.Л. Бачило, І.П. Бутка, П.Ф. Гураля, І.М. Жаровської, М.М. Кобилецького, М.І. Корнієнка, Б.П. Курашвілі, В.В. Копейчикова, Б.М. Лазарева, А.І. Лук'янова, В.М. Марчука, В.Ф. Погорілка, М.Ф. Селівона, Ю.О. Тихомирова, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, М.В. Черноголовкіна та інших дослідників.

Невирішені раніше проблеми. Основоположними питаннями функціонування органів місцевого самоврядування є чітке розмежування їх найважливіших методів діяльності, що сприяє розв'язання потенційних конфліктів, забезпечення чіткої взаємодії органів місцевого самоврядування з державними органами влади.

Мета статті – теоретико-правовому осмисленні природи методів діяльності органів місцевого самоврядування як демократичного інституту політичної системи сучасної України.

Виклад основного матеріалу. Метод (від гр. *methodos*) – 1) спосіб пізнання, дослідження

явищ природи і суспільного життя; 2) прийом чи спосіб дії [1, с. 315]. Це також і шлях чи спосіб досягнення певних результатів у пізнанні та практиці. Таким чином, методи діяльності органів місцевого самоврядування – це, по-перше, прийоми, способи дій у процесі управління, а по-друге – це способи пізнання змін у суспільному житті громадян в результаті реалізації управління. Очевидно, що перша і друга група вказаних методів діяльності будь-якого органу управління, в тому числі і самоврядного, визначається методом науки управління загалом і науки місцевого самоврядування зокрема. Що ж розуміють під методом науки управління?

Загальновідомо, що кожна наука має власний метод, під яким розуміють систему правил, прийомів і способів пізнання об'єкта її дослідження. Метод науки – „це спосіб, підхід, інструмент, яким користується певна наука для дослідження закономірностей, що становлять її предмет. Це набір різноманітних засобів, які використовуються у тій чи іншій науці і дають можливість всебічно пізнати її предмет. Тут під методом теоретичного дослідження розуміється сукупність прийомів досягнення поставленої наукою мети чи вирішення конкретного дослідницького завдання, а під методологією – вчення про використовувану в певній науці систему наукових понять, ідей і методів їх реалізації, що збагачують практичний досвід і відображають закони процесів, тобто процесів управління. Система наукових понять, доповнених методами теоретичних досліджень, тобто їх методологією, утворює теорію управління” [2, с. 39].

Метод науки управління доцільно розглядати як спосіб пізнання суспільних територіальних систем певного ієрархічного рівня для виявлення їх реакцій на свідомі цілеспрямовані впливи з боку суб'єктів (органів) управління на людей з метою спрямування їх дій, отримання бажаних результатів.

Таке визначення методу науки управління визначає і методи діяльності органів місцевого самоврядування. Слід зазначити, що методи

діяльності органів місцевого самоврядування визначаються також і методом науки місцевого самоврядування, який є сукупністю способів і прийомів всебічного пізнання місцевого самоврядування як суспільної реальності. Він зумовлений конкретно-історичним рівнем пізнання і практики.

Сказане свідчить, що структуру методу місцевого самоврядування, як і будь-якої іншої науки, можна подати у вигляді трьох блоків:

– теоретичного – світоглядні положення, концепції і теоретичні принципи, які становлять зміст пізнання;

– методичного – методичні прийоми, котрі відповідають специфіці предмета, що вивчається;

– технічного – прийоми, які застосовуються для фіксації фактів, спрямування ходу дослідження, оформлення його результатів.

У складі першого, тобто теоретичного блоку – загальні методи дослідження явищ і процесів у сфері управління та самоврядування. Ці методи використовуються науковцями, котрі досліджують сферу управління, місцевого самоврядування, в тому числі діяльність органів місцевого самоврядування, з одного боку, самими працівниками органів місцевого самоврядування з метою отримання надійного пласту знань про особливості застосування цих методів у найрізноманітніших ситуаціях – з другого, і громадянами для порівняння фактичних результатів діяльності працівників органів місцевого самоврядування з очікуваними, можливими – з третього.

Застосування загальних методів неможливе без володіння принципами наукового мислення, найважливішими з яких є індукція (умовивід від фактів до деякої гіпотези), дедукція (ланцюжок умовиводів, ланки якого пов'язані логічною послідовністю), аналіз (розчленування об'єкта, явища на елементи), синтез (поєднання, з'єднання різних елементів об'єкта, явища в єдине ціле), аналогія (відповідність, подібність об'єктів, явищ в будь-яких властивостях; умовивід про менш знаний об'єкт, явище по більш знайомому, якщо вони входять в однорідну групу), експеримент (дослідне відтворення об'єкта пізнання, перевірка гіпотез), спостереження (цілеспрямоване вивчення, сприйняття, зумовлене поставленим завданням; систематичний збір даних щодо об'єкта, явища),

порівняння (співвідношення між двома об'єктами, явищами, яке дозволяє виявити загальне і особливе).

До числа загальних методів при дослідженні сфери управління зараховують: соціологічний, системний, традиційний, комплексний, історичний, культурологічний, біхевіористський, інституційний методи. При цьому:

– соціологічний метод характерний тим, що управління розглядає насамперед як спільну діяльність людей;

– системний метод розглядає організацію як цілісне явище, всі складові якої пов'язані метою, функціями, принципами, методами, структурами, процесами, кадрами і матеріально-технічним забезпеченням. Ця єдність взаємодіє з іншими системами, реагує на стимули середовища і завдяки зворотному зв'язку дістає інформацію про вплив своїх реакцій, але її внутрішні зв'язки міцніші, ніж зв'язки з зовнішніми системами;

– традиційний метод концентрує свою увагу на цілях адміністрації – сприяти ефективності (досягнення бажаних організаційних цілей) і продуктивності досягнення цілей (без зайвих витрат) та завданнях раціоналізації та розробленні ефективного зв'язку між засобами і метою;

– комплексний метод передбачає залучення всієї сукупності методів відповідних наук у ході вивчення процесів здійснення самоврядування, використання у процесі вивчення комплексу різних галузей наукових знань;

– історичний метод ґрунтується на тому, що й інститути управління, й управлінські знання постійно удосконалюються. Їх стан у кожний історичний період визначається конкретними історичними факторами, притаманними цим періодам. Ось чому для правильної оцінки стану та визначення напрямів розвитку науки управління потрібно знати історію та фактори, що впливають на її розвиток;

– культурологічний метод встановлює залежність управлінської поведінки від рівня культурного середовища суспільства;

– біхевіористський метод сформований під впливом психології і розглядає організацію передусім як соціальну систему, в якій розвиваються стосунки, конфлікти й зв'язки, що

їх керівник не завжди спроможний зрозуміти й проконтролювати. На відміну від інших методів, біхевіористський метод більше зосереджується на людях, їх взаємозв'язках і співпраці. Він наголошує на розвитку інтуїції та розуміння, які спираються на емпіричні дослідження, спонукаючи управлінців та науковців досліджувати нерациональні й раціональні, неформальні й формальні аспекти поведінки. Біхевіористський метод ставить своїм завданням пояснити, чому люди поведуться саме так, а не інакше, і чому в результаті саме таким чином функціонують системи та протікають управлінські процеси.

– інституційний метод зосереджується на управлінських структурах (державних, самоврядних) і формально-правових рисах політичної системи, нехтуючи зв'язками між важливими інституційними структурами і змістом державної політики [2, с. 39-41]. На нашу думку, до цієї групи загальних методів слід зарахувати і традиційні методи, які використовують в наукових дослідженнях з початком розвитку науки як такої. Найважливішими з них є літературний (відбір і аналіз літературних джерел, що тією чи іншою мірою стосуються об'єкта, явища вивчення), описовий (один з найдавніших, що застосовується при вивченні будь-яких об'єктів, у тому числі й місцевого самоврядування як суспільної реальності; при цьому широко використовується описова статистика у вигляді наборів числових даних, що характеризують ту чи іншу ситуацію), статистичні (зокрема, знаходження функціональних залежностей між значеннями факторних і результативних ознак) та інші методи.

Другим блоком методів, що стосуються діяльності органів місцевого самоврядування, є методичний, який, як вже згадувалося, охоплює методичні прийоми, котрі відповідають специфіці предмета, що вивчається.

Цей блок також розпадається на дві групи. Перша визначає діяльність органів самоврядування загалом. До її складу можна зарахувати, наприклад, метод правового регулювання, який характеризується колом суб'єктів, які держава визнає правоздатними і дієздатними; змістом та обсягом правового статусу суб'єктів певних відносин; порядком формування, встановлення юридичних прав і

обов'язків суб'єктів; ступенем визначеності змісту юридичних прав і обов'язків; співвідношенням основних регулятивних засобів впливу на поведінку – повноважень (дозволів), обов'язків та заборон; порядком (процедурою) здійснення юридичних прав та обов'язків; способами примусового забезпечення прав і обов'язків [3, с. 49-50].

Друга група детермінує діяльність працівників органів самоврядування в найрізноманітніших сферах. Відбір конкретних методів до цієї групи визначається питаннями, що охоплюються сферою компетенції органів місцевого самоврядування. Постановка таких питань та розв'язання їх вимагає володіння працівниками органів місцевого самоврядування групою конкретних методів.

Третій блок методів діяльності органів місцевого самоврядування – технічний – є, як вже наголошувалося, сукупністю прийомів, що застосовуються для фіксації фактів, спрямування ходу дослідження дії, оформлення результатів. Він також складається з кількох груп методів, а саме: методи повсякденної організації праці органів місцевого самоврядування, методи взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями, методи впливу діяльності органів місцевого самоврядування на населення, методи залучення громадян до безпосередньої участі при вирішенні питань місцевого значення тощо.

Методи повсякденної організації праці органів місцевого самоврядування повинні бути легкими у користуванні і сучасними. Наприклад, діловодство має здійснюватися із застосуванням сучасних комп'ютерних технологій. Ця група методів охоплює, зокрема, і техніку спілкування, до якої зараховують як загальні, так і особливі, специфічні способи, прийоми, вміння нейтралізувати конфліктні ситуації. Вони можуть бути соціологічно-дослідними (використовуються, наприклад, при з'ясуванні потреб населення, різних соціальних груп), мовними (застосування термінології, властивої місцевому самоврядуванню, стилю викладу змісту документів, які готуються працівниками органу місцевого самоврядування), логічними (вживаються, наприклад, при тлумаченні нормативно-правових документів), організаційними (застосовуються при здійсненні процедурних аспектів діяльності органу

самоврядування), технічними (використання сучасних технічних засобів, електронно-обчислювальної техніки в управлінській діяльності).

Методи взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями мають слугувати узгодженню місцевих та регіональних інтересів.

Методи впливу органів місцевого самоврядування на населення мають ґрунтуватися насамперед на засадах толерантності відносин між органом місцевого самоврядування та громадою на базі інформативності та довіри, а також на врахуванні того, що органи і посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність перед територіальними громадами, юридичними і фізичними особами, яка полягає у наступному. Органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не рідше, ніж двічі на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету та інших питань місцевого значення, звітують про свою діяльність. Територіальна громада в будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень. Шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету. Якщо ж шкода заподіяна в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадової особи, відшкодування здійснюється за рахунок її власних коштів.

Спори про поновлення порушених прав юридичних та фізичних осіб, що виникають у результаті неправомірних рішень, дій чи бездіяльності органів або посадових осіб місцевого самоврядування, вирішуються в судовому порядку.

Отже, методи впливу органів місцевого самоврядування на населення мають бути особливо продуманими, виваженими,

підібраними з урахуванням чинного в державі законодавства.

Методи діяльності органів місцевого самоврядування, відповідно до здійснюваних повноважень, можна поділити на методи реалізації власних повноважень та методи реалізації делегованих повноважень.

За критерієм дії на середовище розрізняють: внутрішні (спрямовані на соціально-територіальне утворення), зовнішні (спрямовані на зовнішнє до нього середовище (область, держава, Єврорегіони); за способом здійснення: договірні (реалізація спільних проектів, взаємне інформування про наміри), адміністративні, ринкові; за дією на об'єкт управління: прямої дії (спрямовані на окремі підприємства що, наприклад, забруднюють навколишнє середовище – штрафи, дозволи, заборони), непрямой (рішення спрямовані на формування зовнішнього середовища підприємства, формування економіко-правової бази підприємств).

Розрізняють також методи: системоутворюючі та обслуговуючі. А за дією на сектори – методи роботи з НДО (недержавними організаціями), з приватним, муніципальним, державним секторами.

За мотивацією виокремлюють: обмежуючі методи (плата за проїзд по території, користування ринковим місцем, ліцензування, запровадження особливого режиму використання земель, контроль за використанням водних ресурсів тощо) та стимулюючі (протекціоністські).

Окрім того, розрізняють методи роботи органів місцевого самоврядування, спрямовані на задоволення: вітальних потреб (фізіологічної та фізичної безпеки), соціальних (соціальна безпека, незалежність), духовних (пізнання, саморозвиток).

Різні органи місцевого самоврядування, покликані задовольняти різні групи потреб (наприклад, комунальні послуги, культура, охорона здоров'я тощо), проводячи свою управлінську діяльність відповідно до сучасної парадигми суспільного управління.

Висновки. Розгляд найрізноманітніших методів діяльності органів місцевого самоврядування сприяв здійсненню їх аналізу, класифікації та оцінці, що дозволило зробити висновок про необхідність подальшого

удосконалення методів, які отримали розвиток в рамках різних наук, в тому числі науки управління та науки місцевого самоврядування. Звичайно, необхідне розроблення і нових методів. Було б непогано, якщо б працівники органу управління мали інформацію про методи, які їм слід використовувати у своїй діяльності, у концентрованому вигляді. Це можна було б зробити у статуті територіальної громади. Розроблення статутів територіальних громад є новим кроком щодо формування повноважень сільських, селищних, міських рад.

Запровадження нових методів управління на місцевому рівні та дотримання вироблених принципів вимагає нових досліджень, апробації практикою, запозичення досвіду розвинутих демократичних суспільств. Без цього неможливі успіхи у місцевому самоврядуванні. Саме тому це завдання має бути вирішене у максимально короткі терміни.

Список використаних джерел:

1. Словарь иностранных слов. – М. : Рус. яз., 1989. – 623 с.
2. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 560 с.
3. Кампо В. Як організувати муніципальну просвіту: (Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні: законодавство і практика) / В. Кампо // Людина і влада. – 1999. – № 1. – С. 49-50.

References

1. Slovar inostrannikh slov. – M. : Rus. yaz., 1989. – 623 p.
2. V. Ya. Malynovskyi, Derzhavne upravlinnia : navch. posib. / V. Ya. Malynovskyi. – Lutsk : Vezha, 2000. – 560 p.
3. V. Kampo, Yak orhanizuvaty munitsypalnu prosvitu: (Pravo hromadian na uchast u mistsevomu samovriaduvanni: zakonodavstvo i praktyka) / V. Kampo // Liudyna i vlada. – 1999. – No. 1. – Pp. 49-50.