

МЕТОДОЛОГІЯ ТА ПРИНЦИПИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМ ПРАВОТВОРЧОСТІ СУБ'ЄКТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто питання методології та принципів дослідження правотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування як складової публічної адміністрації в Україні. Розкрито методологічні принципи правотворчої діяльності суб'єктів публічної адміністрації, а також практичне їх застосування в сучасних умовах.

Ключові слова: методологія правотворчої діяльності, суб'єкти місцевого самоврядування, нормативно-правові акти, муніципальний правотворчий процес, публічна адміністрація.

Рассмотрены вопросы юридической природы методологии и принципов правотворческой деятельности субъектов местного самоуправления как составной публичной администрации в Украине. Раскрыты методологические принципы правотворческой деятельности публичной администрации, а также практика их применения в современных условиях.

Ключевые слова: методологія правотворчої діяльності, суб'єкти місцевого самоврядування, нормативно-правові акти, муніципальний правотворчий процес, публічна адміністрація.

In article theoretical and practical questions правотворчої activity of subjects of local government in Ukraine are investigated, namely principles on which such activity is based. Principles правотворчої 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.

Key words: principles правотворчої activity, subjects of local government, regulatory legal acts, municipal правотворчий process.

Одними з найдієвіших інструментів, що забезпечують соціальне управління і розвиток держави, є органи публічної адміністрації. Її вагомим представником є виконавчі комітети місцевих рад. Реалії сьогодення висувають особливі вимоги до діяльності органів місцевого самоврядування. Тому вкрай важливо, щоб їхню діяльність було побудовано на демократичних принципах. Аналіз змісту окремих розділів і статей Основного Закону України, якими регламентовано діяльність місцевого самоврядування в Україні, свідчить, що розробниками Конституції основні вимоги сформовано відповідно до основоположних міжнародних правових документів, таких як Всесвітня декларація місцевого самоврядування та Європейська хартія про місцеве самоврядування.

У спеціальній літературі питання методології правотворчості суб'єктів місцевого самоврядування залишається недостатньо дослідженим. Щоправда, певні аспекти означеної проблематики досліджували у своїх працях науковці різних поколінь, серед них: О.Ф. Андрійко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, М.І. Корнієнко, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, В.Л.Федоренко, В.М. Шаповал, Ю.О. Тихомиров та інші.

У своїй попередній роботі «Методологія дослідження проблем правотворчості суб'єктів місцевого самоврядування в Україні: основні етапи генезису» автором було проаналізовано наявні наукові розробки і стан чинного законодавства в контексті досліджуваної тематики та встановлено етапи генезису правотворчості суб'єктів місцевого самоврядування.

У річніші даного дослідження, під час аналізу питань правотворчої діяльності суб'єктів публічної адміністрації в Україні в контексті сучасних правових досліджень, видається доцільним конкретизувати їхнє правове підґрунтя, у тому числі відповідні методи та принципи дослідження.

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

В Указі Президента України «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» від 24 березня 2012 року № 212/2012 зазначається, що державна політика має виходити, зокрема: з необхідності утвердження та забезпечення прав і свобод людини; участі громадськості в процесі прийняття рішень і т. ін. Реалізовувати зазначені завдання громадськість має за допомогою різних форм публічної громадської активності та самоорганізації¹.

Методологічні апіоріи правотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування виходять на перший план через те, що в Україні продовжують відбуватися докорінні зміни у сфері державного управління, триває адміністративна, адміністративно-територіальна реформа місцевого самоврядування. Але залишається не вирішеною і низка стратегічних питань, яким бажано б мати більш комплексне та системне і наукове вивчення.

Предметом методології є вивчення тих методів, засобів і прийомів, за допомогою яких набуваються та обґрунтовуються нові знання в науці. Зазначене дає змогу виокремити в методології науки динамічний і статичний аспекти аналізу. Динамічний аспект пов'язується з аналізом проблем генезису, походження, становлення та розвитку наукового знання, що дає можливість говорити про методологію наукового дослідження, зорієнтовану на пошук нового знання. Статичний аспект методології зорієнтований на вивчення та аналіз результатів отриманого знання, його форм і структур. У цьому випадку йдеться про методологію існуючого знання як результат попереднього дослідження².

На думку П.М. Рабіновича, який, характеризуючи методологію юридичної науки, підкреслює, що це система філософсько-світоглядних підходів (матеріалістичний, ідеалістичний, діалектичний, метафізичний), методів (загальнонауковий, груповий та спеціальний) і засобів науково-юридичного дослідження (емпіричний і теоретичний), а також вчення про їх використання в пізнанні право-державницьких закономірностей³.

Слід підтримати професора М.І. Козюбу, який звертає увагу на багаторівневий характер методології, аналізуючи філософську методологію як методологію вищого рівня узагальнення, яка складає світоглядну основу всієї наукової діяльності, та конкретні (спеціальні, приватні) рівні методологічного осмислення даних науки та практики, що становить систему дослідницьких принципів і методів спеціальних наук, а також вчення про цю систему⁴ [4, с. 7].

Вдале міркування пропонує професор О.І. Ющик, який обґрунтовує, що істинне знання потребує зведення різних знань предмета до його єдиного поняття. А отже, вчені-юристи постали перед необхідністю з'ясування методологічних проблем у дослідженні права й пошуку відповідної методології наукових досліджень. Проблема методології дослідження права на певному етапі розвитку науки стає визначальною для формування адекватного розуміння цього поняття⁵.

Слід погодитися з думкою Д.А. Каримова, який зазначав, що звертаючись до принципів у правотворчій діяльності публічної влади, ми порушуємо питання правотворчої полі-

тики як базової категорії цього інституту. Водночас публічна правотворчість — процес створення права, є важливою складовою правового регулювання. Адже правове регулювання має велике значення для розвитку та ролі права в цілому⁶.

Згідно зі ст. 92 Конституції України засади організації органів виконавчої влади, основи державної служби (п. 12), місцевого самоврядування (п. 15) у нашій державі визначаються виключно законами України. Загалом, ці положення, як і норми будь-якого закону, встановлюють лише засади, вихідні ідеї, що надалі деталізуються на рівні локальних актів відповідних суб'єктів правотворчості. Якщо звернутися до суті терміна «засади» у його застосуванні вітчизняною наукою в порівнянні з підходами зарубіжних учених, то можна бути виділити низку спільних рис.

Російським відповідником українського слова «засада» є «основание», «напряж», «начало», «принцип». Тлумачний словник української мови також розкриває зміст поняття «засада» як «основа», «підстави», «головне положення», «принцип», «правило поведінки»⁷. На нашу думку, цілком логічним є також розуміння цього термін як «підґрунтя» й «вихідні ідеї».

Як бачимо, в обох випадках синонімом слова «засада» постає лексема «принцип». «Словарь русского языка» С.И. Ожегова поняття принципу трактує як «основне вихідне положення якої-небудь теорії, вчення, науки і т.ін.»⁸. Короткий тлумачний словник української мови визначає принцип як основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, політичного устрою⁹.

У науковій і навчальній літературі принципи характеризують як загальні вимоги до суспільних відносин і їхніх учасників, а також як вихідні керівні засади, відправні установлення, що виражають сутність права і випливають з ідей справедливості та свободи, а також визначають загальну спрямованість і найістотніші риси діючої правової системи¹⁰.

Діяльність органів місцевого самоврядування як представника публічної влади в Україні базується на принципах гласності, відкритості, забезпечення широкого ознайомлення населення з тим, над чим працюють представницькі органи. Гласність слугує інструментом прямого зв'язку представницьких органів із населенням громади, реалізуваним через її представницькі органи, оскільки діяльність останніх базується на принципах накопичення необхідної інформації безпосередньо на місцях. Основні засади гласності дістали легітимного оформлення у нормативно-правових актах про місцеве самоврядування, що свідчить про обов'язковість забезпечення — відкритою і повною інформацією всього населення про будь-яку суспільно значущу діяльність і можливість її широкого обговорення.

На підставі аналізу законодавчо закріплених повноважень можна висновувати, що гласність у діяльності місцевого самоврядування слугує важливим чинником залучення населення до розв'язання всіх питань, віднесених до компетенції органів місцевого самоврядування, і водночас — дієвим інструментом об'єктивного інформування громадян про те, над чим працюють представницькі та їхні виконавчо-розпорядчі органи; формою колективного обговорення тих проблем, які виникають у ході нормотворчого процесу; засобом отримання зворотної інформації за схемою: територіальна громада — рада — виконавчий комітет.

Поряд із цим поглиблений аналіз проблеми дає змогу зазначити, що законодавцем було передбачено не всі аспекти, які стосуються гласності, зокрема підведення під неї демократичнішої бази. На рівні загальнодержавних правових актів практично не визначено шляхів забезпечення гласності, а саме системи обміну інформацією між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Тому є підстави вважати, що законодавче проголошення відповідного рівня гласності недостатньо зосереджене на висвітленні проблемних питань щодо соціально-економічного розвитку території та низки інших питань. Варто, зокрема, віднаходити шляхи, форми і методи оприлюднення проблем, які виникають у народногосподарському комплексі, насамперед на підприєм-

ствах комунальної власності, у соціальному комплексі. Це логічно обумовлене тим, що гласність передбачає не лише інформування про досягнення, масові заходи, видані нормативно-правові акти, а й має забезпечити процеси життєдіяльності територіальної громади, щоб у кінцевому підсумку стати інструментом подолання пасивності певної категорії громадян, сприяти залученню їх до активних як муніципальних (локальних), так і державотворчих процесів.

До принципів правотворчої політики, які закріплено в Конституції держави, слід віднести принципи вищої юридичної сили і прямої дії, а також принцип верховенства права, що є невід'ємною умовою існування правової держави. Відповідно до цих принципів органи місцевого самоврядування, посадові особи, члени територіальної громади зобов'язані виконувати Конституцію України і закони. Для реалізації цього принципу необхідно як дотримання встановленої процедури прийняття локальних нормативно-правових актів, так і забезпечення відповідних положень муніципальних правових актів, закону, а також вищих юридичних актів. Крім цього, в Конституції України є немало новел, які орієнтовані на розвиток муніципальної правотворчої політики, а саме правова свобода є найвищою соціальною цінністю. Відповідно, дотримання і забезпечення прав людини і громадянина є важливою умовою правотворчої та правозастосовної діяльності суб'єктів місцевого самоврядування.

Водночас, який би методологічний апарат не використовувався для проведення дослідження, він має ґрунтуватися на загальних (базових) для всіх гуманітарних наук принципах. Традиційно застосовуються три такі дослідницькі принципи.

Перший — принцип всесторонності, згідно з яким державно-правові явища мають досліджуватися не відокремлено, а в їх взаємозв'язку та взаємодії з іншими явищами (інститутами). Оскільки наше дослідження стосується правотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування, то особливу увагу ми звертаємо на державу та право. Крім цього, органи місцевого самоврядування як об'єкт правового регулювання неможливо розглядати без взаємозв'язку з державними інституціями, розвитком економіки, політики, ідеології, культури, науки техніки, освіти та ін. Також саме держава виступає надійним гарантом місцевого самоврядування.

Другий — принцип історизму в дослідженнях державно-правового впливу. Інститут місцевого самоврядування не існує ізольовано, за допомогою цього принципу є можливість дослідити його не лише під кутом сучасності, а й враховуючи особливості розбудови в минулому, спрогнозувати прийдешнє. Загальновідомо, що без минулого немає майбутнього. Виявлення закономірностей дасть можливість не повторювати помилок історії.

Процес становлення місцевого самоврядування в Україні розпочався реформуванням системи місцевих рад. Ця реформа поставила українське суспільство перед усвідомленням ролі інституту місцевого самоврядування, який виконує функції влади територіальної громади, влади за своєю природою не державної, а громадської.

У грудні 1990 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про місцеві Ради та місцеве самоврядування». В його основу було покладено принцип децентралізації влади, самостійності та незалежності місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення.

Такий саме підхід було збережено і в Конституційному Договорі між Президентом України та Верховною Радою України, підписаним 8 червня 1995 р.

Тенденцію продовжила Конституція України, яку було прийнято 28 червня 1996 року. Вона дала нормативне визначення місцевого самоврядування як права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України (ч. 1 ст. 140).

Конституція України 1996 р. вперше в українській конституційній практиці визнала місцеве самоврядування і проголосила його гарантії, визначила низку законів, які необхідно прийняти з метою забезпечення його належної правової бази. Це сприяло й активі-

зації законодавчого процесу в галузі місцевого самоврядування. Зокрема, були прийняті закони: «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), який визначив принципи місцевого самоврядування, його систему, повноваження (як самоврядні, так і делеговані) порядок формування органів місцевого самоврядування, дав нормативні тлумачення найважливіших категорій цього інституту; «Про місцеві державні адміністрації» (1999 р.), який чітко розмежував повноваження двох видів публічної влади на місцях: державної виконавчої і місцевого самоврядування; у 2001 році — «Про органи самоорганізації населення» та «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001 р.).

Науковці зазначають, що обсяг джерел права України в галузі місцевого самоврядування за останній час значно змінювався як кількісно, так і якісно. В цілому в Україні є чинними 700 законів і близько 3000 підзаконних актів, які регулюють праввідносини у сфері місцевого самоврядування.

З часу проголошення незалежності Української держави та прийняття Верховною Радою України в 1990 р. Декларації про державний суверенітет України законодавство у сфері місцевого самоврядування змінювалося практично повністю близько п'яти разів.

Третій — принцип комплексності. Керуючись ним, наукове дослідження теми слід проводити не тільки з позиції правових явищ, але й з позиції інших суспільних наук, таких як філософія, соціологія, психологія.

Як зазначають Г.В. Гребеньков і Є.С. Назимко, важливе значення для наукового дослідження має використання загальних принципів методології наукового дослідження¹¹. Серед них: принцип єдності теорії і практики; принцип об'єктивності; принцип всебічності дослідження; принцип єдності історичного та логічного; принцип системності; принцип детермінізму; принцип діалектичного розвитку; принцип достовірності¹².

Зміст засад місцевого управління дає підстави твердити, що головне їхнє 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 їхньої ролі в розбудові правової держави. Адже, за оцінками міжнародних і вітчизняних експертів, потребуватиметься приблизно два десятиліття для завершення намічених політичної, конституційної, адміністративної та муніципальної реформ¹³.

Враховуючи, що управління певною громадою відбувається як безпосередньо членами територіальної громади, так і через створені органи управління, слід звернути увагу на окрему групу принципів. А саме принципи залучення громадян до безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення — це сукупність прийомів і 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 і громадських слухань). Оскільки такі прийоми повинні враховувати природу зазначених форм, дослідження цього питання буде здійснено в наступних працях.

1. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: Указ Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012 // Урядовий кур'єр. — 2012. — С. 9-10. **2. Рузавін Г.И.** Методология научного познания: Учеб. пособие. — М.: ЮНИТИ — ДАНА, 2005. — 287 с. **3. Рабінович П.М.** Основи загальної теорії права та держави: Навч. посібник. — Львів: Край, 2008. — 224 с. **4. Козюбра Н.И.** Понятие и структура методологии юридической науки // Методологические проблемы юридической науки: Сборник научных трудов / АН УССР Ин-т государства и права; Отв. ред. Н.И. Козюбра. — К.: Наукова думка, 1990. — 136 с. **5. Ющик О.** Про необхідність пізнання сутності та визначення поняття права // Право України. — 2010. — № 4. — С. 106-113. **6. Каримов Д.А.** Философские проблемы права. — М., 1972. — С. 90. **7. Юридичні терміни:** тлумачний словник / В.Г. Гончаренко,

П.П. Андрушко, Т.П. Базава та ін.; За ред. В.Г. Гончаренка. — К.: Либідь, 2004. — 320 с.

8. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / Под гл. ред. чл.-корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой. — М.: Рус. яз., 1985. — 797 с.

9. Короткий тлумачний словник української мови / Уклад.: Д.Г. Гринчишин, Л.Л. Гумецька, В.Л. Карлова та ін.; Відп. ред. Л.Л. Гумецька. — К.: Рад. школа, 1978. — 296 с.

10. *Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін. / За ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. — Х.: Право, 2002. — 432 с.*

11. *Методологія кримінально-правових досліджень: Науково-практичний посібник / Г.В. Гребеньков, Є.С. Назимко; Донецький юридичний інститут МВС України. — Донецьк: Цифрова типографія, 2012. — 202 с.*

12. *Бермус А.Г.* Введение в гуманитарную методологию: Монография. — М.: «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2007. — С. 97.

13. *Громадянське суспільство і держава в Україні: проблеми взаємодії. Матеріали методологічного семінару / Відп. ред.: В.В. Цветков, І.О. Кресіна. Упорядник Є.В. Перегуда. — К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. — 84 с.*