

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

*У статті автор аргументує, що правове регулювання – це діяльність органів публічної влади та санкціонованих ними суб'єктів щодо створення правових норм для упорядкування суспільних відносин з метою досягнення правопорядку (тобто, стану впорядкованості суспільного життя). Наводяться пропозиції щодо застосування цього визначення до досліджень адміністративно-правового регулювання системи органів місцевого самоврядування в Україні.*

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання місцевого самоврядування, місцеве самоврядування, територіальна громада, місцева виконавча влада, публічна влада.

**Постановка проблеми.** В юридичній науці надзвичайно важливим є такий метод наукового пізнання, як метод дедукції. Традиційно він передбачає, що відбувається рух міркувань, думок науковця від загального до конкретного. Досліджуючи питання адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні, варто також застосувати цей надзвичайно ефективний метод наукового пізнання.

Слід зазначити, що дедуктивний метод по відношенню до поняття «правове регулювання» зокрема та «регулювання» у цілому має застосовуватися у сукупності з іншими підходами та методами наукового пізнання – у першу чергу, у сукупності з системним підходом. Як справедливо зазначила Т.О. Чепульченко, «у системному плані регулювання є зовнішнім впливом чи сукупністю впливів на певну систему, які необхідні для встановлення та удосконалення нормального (правильного, суб'єктивно очікуваного, бажаного) порядку взаємодії елементів всередині системи, а також самої системи із середовищем» [1, с. 13]. Це узагальнення варто розповсюдити на усі види соціального регулювання, у т.ч. на правове регулювання. Особливо, коли йдеться про правове, у т.ч. адміністративно-правове регулювання системи органів місцевого самоврядування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання правового регулювання, його форм, методів, видів розробляються відомими фахівцями з теорії держави і права надзвичайно ретельно. Слід зазначити, що кожен з аспектів правового регулювання досліджено ґрунтовно та всебічно, а тому коли йдеться про цей інститут, – слід звернути увагу на основне. На наш погляд, основним є визначення поняття «правове регулювання» – у ньому концентрується погляд на сутність та ідеологічне наповнення правового регулювання з тієї точки зору, з якої його розглядає той чи інший дослідник. У цьому дослідженні застосовано напрацювання лише фахівців з теорії права (П.М. Рабіновича, О.Ф. Скакун, інших), хоча і фахівці з публічного права проявляють інтерес до окреслених питань (дивись, наприклад, [2-4]).

**Мета статті.** Метою статті є запропонувати поняття «правове регулювання» для подальшого його застосування у дослідженнях адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Слід відмітити, що «поняття «регулювання» (від лат. *regulo* – правило) означає упорядкування, налагодження, приведення чогось у відповідність з чимось» [5, с. 28]. Варто виходити з того, що правове регулювання є одним з видів соціального регулювання. Як справедливо узагальнила Т.О. Чепульченко, «необхідність соціаль-

ного регулювання постає з дії об'єктивних законів суспільного розвитку. Люди діють відповідно до своєї волі в межах об'єктивно можливих варіантів поведінки. Множинність таких варіантів при вирішенні одного спільного завдання створює можливість для конкретного, цілеспрямованого впливу на діяльність людей, тобто регулювання їх дії з боку суспільства в особі його громадських інститутів» [1, с. 13].

Важливість аналізу поняття «правове регулювання» у сучасній науці теорії держави і права не потребує обґрунтування. Розмірковуючи, чому це поняття є значущим для юридичної науки та практики, вчені пишуть:

– «поняття «правове регулювання» відображає динаміку права, його силу та енергію, спрямовану на досягнення правового результату, вирішення тих життєвих ситуацій, які вимагають впливу права; воно здійснюється за допомогою системи засобів, які утворюють не просто комплекси, багатоелементні утворення, а послідовно з'єднані ланцюги певної структури, що знаходиться у динаміці» [6, с. 3];

– «категорія «правове регулювання» виражає динамічну сутність всієї юридичної надбудови, вона характеризує активно-творчу сторону права, відображає процес перетворення його із можливості у дійсність. Правове регулювання – це особлива регламентація суспільних відносин. Вона являє собою систему різноманітних юридичних засобів: норми права, юридичні факти, правові відносини, встановлення – право, дієздатності громадян і правового статусу громадян, визначення компетенції органів держави, правового положення громадських організацій, юридичних осіб тощо» [7, с. 199].

Обидва обґрунтування важливості правового регулювання у сучасному житті мають спільну рису – у них йдеться про динаміку, яку опосередковує цей вид суспільного регулювання. Право не може бути ефективним, коли воно існує лише у статичності. Для практичної реалізації правових приписів (норм), воно має діяти, функціонувати – звідси і йдеться про динаміку.

Водночас, важко не звернути увагу на те, що два вищенаведені обґрунтування важливості феномену правового регулю-

вання для науки та практики свідчать: їхні автори дотримуються різних підходів до того, якими є сутність та зміст правового регулювання.

Те, що поняття «правове регулювання» не має однакового визначення у сучасній юридичній літературі, є очевидним після ознайомлення з тим, які його дефініції пропонують дослідники (варто зауважити, що це поняття є розповсюдженим переважно у пост-соціалістичних країнах, а тому звернення до досвіду країн з давніми демократичними традиціями у цій сфері не є плідним).

Одне з найбільш лаконічних визначень поняття «правове регулювання» належить С.М. Чистову. Він переконаний, що «правове регулювання – це діяльність держави щодо встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм (правил) поведінки суб'єктів права» [8, с. 36].

Ця дефініція привертає позитивну увагу тим, що вона є стислою, а водночас – ємною. Саме це дозволяє автору лаконічно донести свою думку до читачів.

Водночас, визначення не позбавлено недоліків.

Так, варто зауважити, що «держава» сама по собі навряд чи здійснює «встановлення обов'язкових для виконання правил поведінки». Відповідне завдання покладено на органи державної влади. Також слід підкреслити, що й органи місцевого самоврядування належать до органів публічної влади, і вони також мають відповідні повноваження. А крім того, держава санкціонує деякі правила поведінки, навіть якщо вони не «створені» органами публічної влади.

Крім того, С.М. Чистов веде мову про «встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм (правил) поведінки суб'єктів права». Варто зазначити, що далеко не усі правові норми є правилами поведінки – у правовій системі наявні і норми-принципи, і норми-дефініції. А тому у цій частині визначення може бути спрощено.

Деякі з наведених вище міркувань було враховано В.М. Сирих, який дає «визначення правового регулювання як діяльності держави і суспільства, здійснюваної в процесі підготовки й прийняття норм права, їх реалізації в конкретних відносинах

та застосування державного примусу до правопорушників з метою досягнення стабільного правопорядку в суспільстві» [9, с. 148]. Однак, і це визначення викликає певні зауваження.

По-перше, В.М. Сирих наголошує на тому, що поняттям «правове регулювання» слід охоплювати також і реалізацію норм права у конкретних відносинах. Навряд чи це є повністю сферою юриспруденції. Не відкидаючи необхідності контролювання ефективності правових норм, виявлення застарілих та «мертвих» норм, слід підкреслити: навряд чи доцільно настільки широко аналізувати правове регулювання.

По-друге, до поняття «правового регулювання» навряд чи доречно включати і згадку про державний примус. Хоча б тому, що при визначенні поняття «право», так само як і при визначенні поняття «норма права», наголошується на тому, що виконання відповідних норм забезпечуються примусовою силою держави.

Менш всеохоплююче визначення поняття «правове регулювання» пропонує Е.Е. Кузьмін. Цей дослідник аргументує (посилаючись на відомих фахівців з теорії права) тезу щодо того, що «процес правового регулювання – це досить складне і довготривале явище, яке складається з декількох стадій:

1. Правова регламентація суспільних відносин.

2. Виникнення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків – це стан переходу від загальних приписів правових норм до конкретної моделі поведінки конкретних суб'єктів.

3. Реалізація (фактичне використання) суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, тобто втілення прав та обов'язків у конкретній поведінці суб'єктів» [11, с. 211].

Як можна побачити, у цій узагальненій дефініції не йдеться про юридичну відповідальність за невиконання та / або неналежне виконання приписів норм права, і це є її позитивною рисою. Водночас, усе одне у цьому узагальненому понятті правове регулювання характеризується дуже широко. Крім того, привертає увагу той факт, що Е.Е. Кузьмін не ототожнює «правове регулювання» та «правову регламентацію».

У сучасній юридичній літературі існує точка зору, відповідно до якої пропонується розрізняти ці поняття. Е.Е. Кузьмін пояснює цю позицію наступним чином: «правова регламентація визначається як перша стадія правового регулювання; стадія, на якій створюються норми права, формуються правила поведінки суб'єктів, умови виникнення у них прав, обов'язків, повноважень, відповідальності. При цьому визначається не тільки коло інтересів суб'єктів права і, відповідно, правовідносин, у рамках яких їхнє здійснення буде правомірним, але також прогнозуються перешкоди цьому процесу, можливі правові засоби їх подолання» [10, с. 211].

Відповідно до нашої позиції, слід підкреслити: те, що пропонується розуміти під «правовим регулюванням», Е.Е. Кузьмін вважає за доцільне вважати «правовою регламентацією».

Водночас, переважна більшість фахівців з теорії держави і права, з юридичних наук пропонують застосовувати вищезначені поняття як синоніми.

На користь цього свідчать наступні визначення:

– О.В. Петришин із співавторами сформулював, що під правовим регулюванням варто розуміти «процес дії за допомогою правових норм та інших юридичних засобів на поведінку людей з метою упорядкування, охорони та розвитку суспільних відносин» [12, с. 404];

– Т.І. Тарахонич узагальнила: «більшість науковців схиляються до думки, що правове регулювання – це вплив права на суспільні відносини, який здійснюється через можливість використання відповідної системи засобів, які мають юридичний характер та забезпечують упорядкування суспільних відносин» [13, с. 10];

– П.М. Рабінович під правовим регулюванням розуміє «здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони і розвитку» [14, с. 15];

– О.Ф. Скакун зауважує, що правове регулювання – це здійснюване громадянським суспільством і державою за допомогою усієї сукупності юридичних засобів упорядкування суспільних відносин, їх

закріплення, охорона, захист і розвиток» [16, с. 251].

Варто зазначити, що аналогічні цим думкам наразі панують не тільки в юридичній науці. Так, «у державному управлінні під регулюванням суспільних явищ розуміють приведення поведінки людей та їх колективів до вимог правових норм, обмеження поведінки певними дозволами і заборонами» [16, с. 218].

Усі дослідники зробили значний внесок у розуміння сутності поняття «правове регулювання». Перед тим, як надати авторське визначення, слід наголосити на тому, що при його формулюванні застосовано не тільки системний підхід, але й метод абстрагування. Думка щодо справедливості цього не є новою в українській юридичній літературі, – так, Т.І. Тарахонич сформулювала, що «за допомогою абстрагування, правове регулювання розглядається як таке явище, що не пов'язане з іншими соціальними феноменами, як сукупність засобів, за допомогою яких здійснюється регулятивний вплив на суспільні відносини» [17, с. 24].

Таким чином, слід уважати, що правове регулювання – це діяльність органів публічної влади та санкціонованих ними суб'єктів щодо створення правових норм для упорядкування суспільних відносин з метою досягнення правопорядку (тобто, стану впорядкованості суспільного життя).

### Список використаної літератури:

1. Чепульченко Т.О. Місце правового регулювання в системі соціально-нормативного впливу на суспільні відносини. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави» (2011 р. м. Київ) / Укладачі: Б. В. Новіков, Т. О. Чепульченко, І. П. Голосніченко, В. Ю. Пряміцин. К.: ІВЦ «Видавництво «Поїтехніка», 2011. С. 13-15.
2. Mishyna N. V. Doctrine of separation of powers at the local government level: the Ukrainian experience. *Молодий вчений*. 2015. № 12.1. С. 97-101.
3. Мішина Н.В. Принципи українського конституціоналізму (на матеріалах конституційного реформування місцевого самоврядування). *Юридична Україна*. 2009. № 3. С. 21-25.
4. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення та середовище проживання. *Державне управління: теорія та практика*. 2006. №2. URL: <http://www.academy.kiev.ua/ej4/txts/REGIONALNE/06mnvnjs.pdf>
5. Тарахонич Т. І. Види правового регулювання: теоретичні аспекти розуміння. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С. 28-32.
6. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М.: Изд-во НОРМА, 2001. 752 с.
7. Котенко О.А. Правове регулювання в контексті дії права та його основоположних принципів. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 199-202.
8. Чистов С. М. Державне регулювання економіки : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. К. : КНЕУ, 2002. 208 с.
9. Сырых В. М. Теория государства и права : учебник. М.: Юстицинформ, 2001. 592 с.
10. Кузьмін Е.Е. Щодо уточнення поняття та сутності термінів "правове регулювання" та "правова регламентація" в дослідженнях збройних конфліктів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. № 41. Т. 2. С. 210-213.
11. Сырых В. М. Теория государства и права : учебник. М.: Юстицинформ, 2001. 592 с.
12. Цвік М.В. Загальна теорія держави і права / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін.; за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. Харків : Право, 2002. 423 с.
13. Тарахонич Т.І. Правове регулювання та правотворчість: співвідношення понять. *Держава і право*. 2010. Вип. 49. С. 9-16.
14. Рабінович П.М. Основи загальної теорії держави і права. Навч. посібник. Вид. 9-е, зі змінами. Львів: Край, 2007. 192 с.
15. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 656 с.
16. Соловійов В.М. Поняття і сутність правового регулювання державного управління України. *Університетські наукові записки*. 2007. № 3. С. 27-33.
17. Тарахонич Т.І. Методологічні аспекти дослідження правового регулювання. *Держава і право*. 2009. Вип. 45. С. 20-26.

**Черний В.Д. Правовое регулирование функционирования системы органов местного самоуправления в Украине**

*В статье автор аргументирует, что правовое регулирование – это деятельность органов публичной власти и санкционированных ими субъектов по созданию правовых норм для упорядочения общественных отношений с целью достижения правопорядка (то есть, состояния упорядоченности общественной жизни). Приводятся предложения по применению этого определения к исследованиям административно-правового регулирования системы органов местного самоуправления в Украине.*

**Ключевые слова:** административно-правовое регулирование местного самоуправления, местное самоуправление, территориальная община, местная исполнительная власть, публичная власть.

**Chernii V.D. Legal regulation of the functioning of the system of local self-government in Ukraine**

*In the article, the author argues that legal regulation is the activity of public authorities and their authorized entities to create legal norms to regulate public relations in order to achieve law and order (i.e., the state of order in public life). There are proposals for the application of this definition to research on administrative regulation of the system of local self-government in Ukraine.*

**Key words:** administrative regulation of local self-government, local self-government, territorial community, local executive power, public power.