Солоненко Олег Миколайович – кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного та міжнародного права КНУВС, підполковник міліції

ПРОБЛЕМАТИКА ФОРМ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто проблематику функціонування органів та посадових осіб муніципальної влади щодо вирішення питань місцевого значення через застосування відповідних форм діяльності.

Рассмотрена проблематика функционирования органов и должностных лиц муниципальной власти по решению вопросов местного значения через применение соответствующих форм деятельности.

Problematics of functioning of municipal authorities and its public servants concerning the decision of questions of local significance through the application of the proper forms of activity is examined in the offered article.

Ключові слова: місцеве самоврядування; форми муніципальної діяльності; органи та посадові особи.

Характерологічні напрями функціонування місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення знаходять своє правове відображення у відповідних визначених і детермінованих функціях, а також у завданнях його органів та посадових осіб, які зумовлюють у цій сфері зміст їх муніципальної діяльності. Отже, природно й неминуче визначають характер організації, структуру органів місцевого самоврядування, повноваження його посадових осіб, а отже, форми їх діяльності, що тісно пов'язані з механізмом реалізації відповідних муніципальних норм.

Суттєвих аспектів цієї проблематики у своїх роботах торкалися зарубіжні науковці: Т. Гоббс, Ш. Монтеск'є, Ал. де Токвіль, Е. Мейер, Дж. Медісон, Р. Гнейст, Л. Штейн. Цю проблематику досліджували й відомі українські вчені, зокрема М. О. Баймуратов, О. В. Батанов,

Б. В. Калиновський, А. М. Колодій, В. В. Кравченко, М. І. Панов, М. В. Пітцик, Ю. М. Тодика, Ю. С. Шемшученко та ін.

Головною метою цієї статті є розгляд сутнісних ознак форм муніципальної діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування через призму реалізації ними своїх повноважень з використанням як категорій наук конституційного, так і муніципального права.

Новизна роботи полягає в запропонуванні авторського розуміння цієї проблематики через встановлення їх ключових характеристик, форм соціальної та правової взаємодії, інтерпретації в публічно-правових дослідженнях. Це, на думку автора, дасть змогу вдосконалити правову засаду місцевого самоврядування в Україні, чітко вирішити питання місцевого значення, а отже, зумовити подолання назрілих не лише політичних, а й економічних, соціальних і гуманітарних проблем. Нині ці явища та процеси, безперечно, усвідомлюються, аналізуються науковцями, які пропонують рецепти та засоби виходу з кризи. Проте багатьом дослідженням, зокрема юридичного спрямування, ще бракує всебічного та системного аналізу в цій сфері.

Щоб чітко розуміти значення термінів "форма", "форма діяльності", звернемося до системи знань філософської науки. Водночас зауважимо, що, на жаль, у період становлення й розбудови локальної демократії в умовах перманентної конституційної реформи наші науковці і практики-фахівці не приділяють в юридичній літературі належної теоретико-правової уваги формам муніципальної діяльності органів та посадових осіб системи місцевого самоврядування. Так, у філософській літературі форма визначається як: спосіб зовнішнього вираження змісту; відносно стійка визначеність зв'язку елементів змісту та їх взаємодії; тип і структура змісту. А форми діяльності – як спосіб організації та існування процесу, явища, розділяючи їх на внутрішні й зовнішні види, а також взаємовідносини цих форм [1, с. 40].

Питанню дефініції "форми діяльності" приділено низку зарубіжних та вітчизняних науково-теоретичних розроблень, які, залежно від предмета дослідження, відображають у свідомості їх авторів теоретико-правове розуміння цього явища.

Сучасні науковці в галузі муніципального права О. Є. Кутафін і В. І. Фадєєв одним з елементів організаційних засад місцевого самоврядування вважають форми діяльності елементів його системи і відносять до них як організаційні форми роботи, так і правові акти та муніципальну службу [2, с. 197]. Схожі наукові погляди викладено в іншій довідковій та юридичній літературі. Зокрема, що форми діяльності є лише організаційними аспектами [1, с. 121].

Однак, на нашу думку, це не розкриває інші суттєві розмаїті форми муніципальної діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо реалізації ними його функцій і повноважень, і насамперед власних (самоврядних) та делегованих (зокрема, держав-

них). Водночас, як доречно зауважує О. Ф. Фрицький, правові акти необхідно вважати не організаційною, а правовою формою діяльності місцевих рад [3, с. 67].

З огляду на юридичні джерела, зазначимо, що форму діяльності певні автори характеризують як зовнішні організаційні та правові вирази конкретних, однорідних дій, що виконуються з метою практичного вирішення поставлених завдань. Схоже наукове судження має Н. В. Постовой [4, с. 210–211]. Він розкриває дві форми діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування – правову та організаційну. На його думку, правова форма самоврядної діяльності елементів системи місцевого самоврядування виражається в процесі підготовки та прийняття управлінського рішення, а організаційна передбачає використання організаційних чинників для здійснення прийнятих рішень та при доведенні результатів до громадян певного адміністративно-територіального утворення, тобто до територіальної громади.

Низка вітчизняних науковців у сфері державного управління вважають, що під формою слід розуміти окремий варіант відображення змісту певного виду діяльності. На їх думку, форми діяльності є способом зовнішнього вираження змісту конкретних однорідних дій, що неперервно здійснюють органи державного управління та їх представники (посадові особи) з метою реалізації функцій державного управління [5, с. 501]. Залежно від змісту, їх поділяють на види, зокрема на юридично визначені, що пов'язані з правовою формою діяльності (видання юридичних актів), і такі, що не мають безпосередніх правових наслідків, тобто зводяться до певних управлінських дій, не пов'язаних з виданням актів управління. Свій вияв вони знаходять як при здійсненні організаційної роботи, так і при проведенні матеріально-технічних операцій.

Такої позиції щодо форм діяльності дотримуються і деякі вчені адміністративного права, які визнають під формою діяльності той чи інший спосіб зовнішнього вираження (оформлення) змісту діяльності відповідних органів чи посадових осіб [6, с. 90].

Оригінальними щодо форм діяльності, зокрема у сфері державного управління, є погляди Б. М. Лазарева і В. Б. Авер'янова. Перший науковець пропонує такі форми: а) структурні форми; б) процедурні форми; в) форми як зовнішні прояви управлінської діяльності [7, с. 7]. В. Б. Авер'янов, насамперед, вважає, що під формами управлінської діяльності слід розуміти: а) процесуальні (процедурні) форми; б) форми зовнішнього вияву – видання актів управління, здійснення інших юридично значущих, а також суто організаційних дій; в) морально-етичні прояви [8, с. 146]. Отже, їх погляди щодо розуміння форм діяльності, безумовно, не можна повністю ототожнювати, хоча здебільшого вони збігаються.

Таким чином, аналіз, по-перше, масиву відомих у державному управлінні форм діяльності, по-друге, чинного законодавства з питань місцевого самоврядування дозволяє виявити форми муніципальної діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, зазначити їх специфічні особливості, зокрема, щодо реалізації власних (самоврядних) і делегованих повноважень.

Як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та основний носій його функцій і повноважень, територіальна громада здійснює самоврядне управління місцевими справами в межах законодавства через представницькі органи місцевого самоврядування, які в муніципальному праві одночасно вважаються формами реалізації, і похідними, тобто вторинними, суб'єктами (елементами системи) місцевого самоврядування, а також безпосередньо, шляхом прямого волевиявлення. Основними формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад, що є способами й засобами безпосереднього здійснення ними влади, що виключають передачу владних повноважень будь-яким органам чи особам [9, с. 54–56], є: місцеві вибори [10]; місцеві референдуми [11]; загальні збори громадян за місцем проживання [12]; місцеві ініціативи; громадські слухання тощо. Тому принципи, порядок проведення та юридичні наслідки цих форм прямого волевиявлення територіальних громад нормативно врегульовані в чинному законодавстві України [13, с. 21–24].

У прагматичному аспекті органи місцевого самоврядування, яким притаманні певні ознаки соціальних систем, зокрема ієрархічність внутрішньої організації, єдність цільового призначення, взаємодія складових елементів [14, с. 107–108], мають власну організаційну структуру, під якою, як правило, розуміють визначений склад компонентів [15, с. 18] та сукупність стійких зв'язків об'єкта, що забезпечують його цілісність і тотожність самому собі, тобто збереження властивостей при різних внутрішніх і зовнішніх змінах [16, с. 1291]. Сам зміст структури полягає в тому, що вона, поділяючи об'єкт (орган) функціонально, забезпечує єдність композиції автономних елементів на відміну від маси, у якої множинність елементів, а тому і певна структура в ній відсутня.

Таким чином, структура (як внутрішня організація) органів місцевого самоврядування є однією з важливих умов ефективності діяльності, що повинна відповідати завданням і функціям місцевого самоврядування та сприяти оптимальному співвідношенню місцевим, регіональним і загальнодержавним інтересам, що у своїй сукупності зумовлює наявність такої форми діяльності його органів як організаційної. Науковці організаційні форми діяльності, що обумовлені внутрішньою структурою відповідних органів, у якій їх працівники самостійно (індивідуально) або в складі тих чи інших груп виконують певну роботу [17, с. 146], визначають як організаційно-правові [18, с. 10–12]. Отже, ці форми діяльності мають бути максимально регламентовані в чинному законодавстві.

Це, у свою чергу, відповідатиме режиму законності як одного з основних принципів здійснення місцевого самоврядування, відповідно до якого всі його органи й посадові особи мають діяти, приймати відповідні рішення в межах Конституції і законів України.

Беручи до уваги чинне законодавство, структуру органів і правовий статус відповідних посадових осіб місцевого самоврядування, можна виділити такі організаційно-правові форми їх діяльності щодо реалізації власних (самоврядних) та делегованих повноважень: а) реалізацію повноважень на сесіях відповідних рад; б) індивідуальну та спільну роботу в цій сфері депутатів, голів рад; в) діяльність виконавчих органів місцевого самоврядування, постійних комісій та служб рад щодо реалізації власних (самоврядних) та делегованих повноважень у цій галузі.

Місцеві ради – як представницькі та колегіальні органи територіальних громад, що уповноважені представляти і здійснювати від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначених чинним законодавством, – здійснюють свою діяльність сесійно [19]. Сесія – це основна організаційно-правова форма діяльності рад, яка скликається в разі необхідності (крім першої), але не менше як один раз на квартал. Складаючись із пленарних засідань ради, засідань її постійних комісій, сесія дає можливість всебічно враховувати досвід і думку всіх депутатів та їх виборців [20, с. 268].

Діючи за принципом розподілу повноважень, саме на сесії рада виступає як повновладний представницький орган відповідної територіальної громади, що уповноважений вирішувати всі питання, віднесені чинним законодавством до його компетенції. Тому, дотримуючись нормативно встановленого порядку і меж у своїй діяльності, відповідні ради виключно на пленарних засіданнях вирішують питання місцевого значення.

Сфера компетенції місцевого самоврядування та повноваження його органів і посадових осіб дає можливість показати, які ж питання вирішуються на сесії, як одній із форм роботи відповідних рад. Так, виключно на пленарних засіданнях сесій [19] рада уповноважена: затверджувати плани і регламент роботи ради, різноманітні цільові програми; положення про постійні комісії ради, про комітети, відділи, управління й інші створювані радами виконавчі органи; утворювати виконавчий комітет, визначати його чисельність, затверджувати персональний склад, вносити зміни до його складу та відповідним чином реорганізовувати й ліквідувати їх; створювати, відповідно до закону, міліцію, яка утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, затверджувати і звільняти керівників та дільничних інспекторів цієї міліції (місцевої міліції, міліції місцевого самоврядування).

Керівні та контрольні функції місцевих рад у сфері дослідження реалізуються на сесіях під час проведення пленарних засідань шляхом заслуховування: повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання

ними доручень ради; звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує.

Таким чином, на сесії – основній організаційно-правовій формі діяльності місцевих рад – реалізуються як загальні, так і спеціальні функції місцевого самоврядування.

Участь депутатів місцевих рад, інших посадових осіб місцевого самоврядування в реалізації повноважень, згідно з наданою їм компетенцією, виявляється в їх індивідуальній та спільній роботі.

Провідними організаційно-правовими формами діяльності депутата місцевої ради [21] у сфері дослідження є: його участь у роботі ради, постійних комісій та інших її органів, до складу яких він входить; участь у дебатах ради; безпосередня участь в організації виконання законів, рішень ради та її органів, у масових заходах, що проводяться на території виборчого округу. У своєму виборчому окрузі депутат може брати участь із правом дорадчого голосу у зборах колективів підприємств, установ, організацій, а також у засіданнях громадських комітетів і зборах громадян за місцем проживання. Для спільної роботи щодо здійснення депутатських повноважень, зокрема й у досліджуваній сфері, у виборчих округах і трудових колективах депутати можуть у будь-який час протягом строку повноважень ради об'єднуватися на основі взаємної згоди із чисельним складом не менше трьох осіб у депутатські групи, до складу яких можуть входити депутати різних ланок рад.

Визначений чинним законодавством правовий статус голів відповідних рад вказує на те, що і на них поширюються повноваження та гарантії депутатів ради, яким притаманні тотожні (крім входження до будь-якої депутатської групи) організаційні форми діяльності.

Проте в ієрархії посадових осіб місцевого самоврядування голови рад займають місце головної посадової особи територіальної громади, яка виступає одноосібним її представником, очолюючи при цьому відповідну раду та її виконавчі органи [19]. Тому голови відповідних рад є відокремленими, персоніфікованими інституціями місцевого самоврядування, а отже, й одноосібними, окремими елементами, що входять в його систему.

Особливу увагу привертає така індивідуальна організаційно-правова форма діяльності голів і депутатів місцевих рад, як особистий прийом громадян. Як одна з важливих організаційно-правових форм діяльності відповідних посадових осіб місцевого самоврядування, особистий прийом громадян [22] зобов'язує їх регулярно у встановлені ними дні та години, у зручний для громадян час, за місцем їх роботи і проживання здійснювати особистий прийом громадян.

Усі громадяни для участі в управлінні громадськими справами, впливу на поліпшення роботи органів місцевого самоврядування, відстоювання та відновлення у разі порушення своїх прав, свобод і обов'язків можуть: звертатися особисто; направляти індивідуальні

письмові чи колективні звернення (заяви і клопотання) [23] до органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб з питань реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів; подавати скарги на дії чи бездіяльність, а також рішення, якими незаконно покладено на громадянина будь-які обов'язки, або якщо його незаконно притягнуто до відповідальності. Водночас громадяни мають право критикувати недоліки в роботі органів і посадових осіб місцевого самоврядування, подавати пропозиції щодо поліпшення їх діяльності [22], що повинно враховуватися при вдосконаленні відповідних їх форм і методів діяльності в ході реалізації вищезгаданих повноважень.

Піднесення прав громадян на письмове звернення та особистий прийом до рівня конституційного [23, с. 103] свідчить про те, що вони розглядаються як найважливіший інструмент функціонування демократичного суспільства, у результаті чого посилюються відповідні функції державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб і є найпоширенішим видом спілкування громадян – членів територіальних громад – з ними. Тому для забезпечення і створення необхідних умов реалізації конституційних прав громадян та неодмінного отримання обґрунтованої відповіді на заяви (скарги) й клопотання, а також неухильного виконання вимог щодо об'єктивної, усебічної і вчасної їх перевірки голови рад (інші посадові особи місцевого самоврядування і державної влади) зобов'язані домагатися реального здійснення прийнятих відповідних рішень, виявляти та усувати причини, що породжують скарги громадян, вирішувати питання про відповідальність посадових осіб, з вини яких було допущено порушення, бюрократизм і тяганина, аналізувати стан роботи зі зверненнями громадян та інформувати про це населення, а результати аналізу враховувати у практичній, повсякденній роботі.

Організаційно-правовими формами діяльності відповідних комісій рад щодо реалізації повноважень у сфері дослідження є засідання, що скликається в разі необхідності і є правомочним, якщо в ньому бере участь не менш ніж половина загального складу комісії. Проводяться засідання відкрито і гласно, крім випадків, коли, за рішенням комітету, проводиться закрите засідання.

З організаційно-правовими формами діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо реалізації функцій і повноважень місцевого самоврядування тісно пов'язані процедурні (процесуальні) форми діяльності, до яких належать: порядок скликання та формування головою порядку денного сесії ради [19]; одноосібне призначення та звільнення з відповідних посад; скликання загальних зборів громадян за місцем їх проживання тощо. У разі відсутності голови чи неможливості здійснення ним вказаних повноважень його повноваження в межах наділеної компетенції виконує відповідний секретар або заступник голови ради. Найбільш детально й повно процеду-

рні (процесуальні) форми діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування визначені у прийнятих регламентах, затверджених Положеннями про постійні комісії рад [24, с. 22].

Водночас конкретні організаційно-правові форми діяльності, що зумовлені внутрішньою структурою органів місцевого самоврядування та правовим статусом його посадових осіб, взаємопов'язані з формами діяльності, що випливають із зовнішнього вираження (оформлення) змісту діяльності. При цьому зауважимо, що хоч як би тісно вони були пов'язані, форми зовнішнього вираження змісту діяльності не можуть вважатися складовою частиною або елементом організаційно-правових форм діяльності, отже, не є взаємозамінними.

Зважаючи на все це, власні (самоврядні) та делеговані повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування, найбільш основними і загальними формами діяльності з реалізації ними згаданих повноважень є: правові, організаційні, матеріально-технічні форми і морально-етичні прояви [8, с. 146] як форми діяльності.

Аналіз науково-теоретичних положень, ступеня правової регламентації практичного процесу використання та наявності правового ефекту – правові форми діяльності вищезгаданих елементів системи місцевого самоврядування щодо реалізації власних (самоврядних) та делегованих повноважень, які становлять предмет дослідження, в основному поділяють на: нормотворчі (адміністративна нормотворчість) – акти загального характеру, видання нормативних актів самоврядного (місцевого) управління; правозастосовчі (правовиконавчі) – видання актів застосування норм права, індивідуальних та інших ненормативних актів місцевого управління [25, с. 69–75].

Особливим та основним призначенням нормотворчої форми діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування є правове регулювання відповідних суспільних відносин. Загальновизнаною формою такого правового регулювання є прийняття в установленому порядку відповідних нормативних актів, що мають владний, нормативно-правовий, підзаконний характер і створюють юридичну основу для виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин. Тому нормативні акти, що приймаються в межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, по-перше, формують основи взаємовідносин між елементами його системи, а також іншими суб'єктами, які беруть участь у реалізації вказаних повноважень; по-друге, враховуючи місцеві умови (їх особливості), конкретизують і деталізують загальні норми законів, при цьому вони не повинні порушувати змісту та загальної спрямованості норм права, встановлених (санкціонованих) вищими органами державної влади; по-третє, дають можливість активно на місцевому рівні впливати, у рамках дотримання законності, на сфери відання місцевого самоврядування; по-четверте, сприяють реалізації нормотворчих і правозастосовчих функцій місцевого самоврядування; по-п'яте, встановлюють юридичні гарантії за-

безпечення реалізації прав громадян у системі місцевого самоврядування в межах певного муніципального утворення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Философская энциклопедия. – М., 1970. – Т. 5. – С. 40–68.
2. Кутафин О. Е. Муниципальное право Российской Федерации / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев : [учебник] – М. : Юристъ, 1997. – С. 197–217.
3. Фрицький О. Ф. Функції, методи і форми управлінської діяльності місцевих рад / Фрицький О. Ф. – К. : Вид-во КДУ, 1971. – С. 67.
4. Постовой Н. В. Муниципальное право России / Постовой Н. В. – М. : Новый юрист, 1998. – С. 210–211.
5. Колодій А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : [підруч.] / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – [2-ге вид., переробл. і доповн.]. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 504 с.
6. Битяк Ю. П. Административное право Украины (Общая часть) / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй : [учеб. пособие]. – Харьков, 1999.
7. Лазарев Б. М. Формы государственного управления / Б. М. Лазарев // Формы государственного управления. – М., 1983. – С. 7.
8. Авер'янов В. Б. Структурно-функціональна характеристика апарату державного управління / В. Б. Авер'янов // Державне управління : теорія і практика. – К. : Юрінком Інтер, 1998.
9. Дмитриев Ю. А. Референдум в системе народовластия / Ю. А. Дмитриев, В. В. Комарова. – М. : Манускрипт, 1995. – С. 54–56.
10. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 6 квіт. 2004 р. – К. : Атіка, 2004. – 128 с.
11. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 3 лип. 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 33. – Ст. 443.
12. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні : Постанова Верховної Ради України від 17 груд. 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 6. – Ст. 30.
13. Смирнова Т. Форми реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні за Конституцією України / Т. Смирнова // Право України. – 1998. – № 5. – С. 21–24.
14. Афанасьев В. Г. Системность и общество / Афанасьев В. Г. – М. : Политиздат, 1980. – С. 107–108.
15. Алексеев С. С. Структура советского права / Алексеев С. С. – М. : Юрид. лит., 1975. – С. 18.
16. Советский энциклопедический словарь. – М., 1980. – С. 1291.
17. Барабашев Г. В. Советское строительство / Г. В. Барабашев, К. Ф. Шеремет. – М. : Юрид. лит., 1981.
18. Москаленко А. В. Сессионная деятельность местных Советов / А. В. Москаленко. – М. : Юрид. лит., 1975. – С.10–12.
19. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

20. Закон про місцеве самоврядування в Україні : [наук.-практ. коментар.] / за ред. д-ра юрид. наук В. Ф. Опришка. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1999.

21. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 лип. 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 40. – Ст. 290.

22. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовт. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

23. Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

24. Шахматова Т. Питання реформування місцевих органів влади / Т. Шахматова // Право України. – 2007. – № 4. – С. 22–24.

25. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підруч.] / Колпаков В. К. – К. : Юрінком Інтер, 2007.