

*Шпак Ю. А.,
здобувач кафедри теорії
та історії держави і права
факультету з підготовки слідчих
Львівського державного університету внутрішніх справ*

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ФОРМ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Анотація. У статті аналізується поняття форми діяльності органів місцевого самоврядування, їх класифікація, а особливо специфіка організаційно-правових форм, за допомогою яких і здійснюється нормотворча діяльність муніципальних органів в Україні. Висвітлюються особливості таких організаційних форм роботи органів місцевого самоврядування, як сесії місцевих рад, засідання постійних комісій, їхня регламентація в загальнодержавному та локальному законодавстві, а також акцентується увага на необхідності удосконалення правового регулювання зазначених організаційних форм роботи самоврядних органів в Україні.

Ключові слова: форми діяльності, організаційно-правові форми, сесія ради, пленарні засідання, засідання постійних комісій, рішення ради, регламент місцевої ради.

Постановка проблеми. Процеси політичних перетворень у державі, становлення нового державного ладу, нової системи місцевого самоврядування стали вимагати нових поглядів на вже існуючі форми діяльності органів місцевого самоврядування. Хоча юридична наука приділяє достатньо уваги вивченню основоположних засад функціонування інституту місцевого самоврядування, фактично поза увагою вчених залишаються питання організаційних форм їх роботи, не зважаючи на постійне збільшення обсягу питань, які вирішуються місцевою владою.

У загальному розумінні, форми діяльності органів місцевого самоврядування є сукупністю способів реалізації їх компетенції. Вони здійснюються за допомогою визначених законом, іншими нормативно-правовими актами, а також практикою роботи рад, дій цих органів, посадових осіб і депутатів. Але єдиних, усталених наукових підходів щодо цього питання в науковій літературі бракує.

Аналіз останніх досліджень та виокремлення нерозв'язаних проблем. Теоретико-правові проблеми організаційних форм діяльності органів місцевого самоврядування досліджувались у роботах М. О. Баймуратова, В. Р. Барського, О. В. Батанова, Г. В. Задорожньої, В. М. Кампа, М. І. Корнієнка, П. М. Любченка, В. Ф. Погорілка, П. М. Орзіха, С. О. Семка, С. Г. Сєрьогіної, О. Ф. Фрицького та інших вчених. Однак, розмаїтість думок щодо обґрунтування та розмежування форм діяльності, як органів публічної вла-

ди загалом, так і місцевого самоврядування зокрема, донині є предметом багатьох дискусій, що потребує подальших досліджень.

Викладення основного матеріалу. Термін «форма» походить від латинського «forma», що означає зовнішній вигляд, зовнішній вияв, зовнішнє вираження. У новому тлумачному словнику української мови, «форма» – це обриси, контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд, конфігурація; пристрій, шаблон, за допомогою якого чому-небудь надають певних обрисів, якогось вигляду; тип, будова, спосіб організації чого-небудь; видимість, зовнішній бік чого-небудь, що не відображає суті справи; спосіб здійснення, виявлення будь-якої дії; суворо встановлений порядок у будь-якій справі [1, 665].

Водночас, цікавим є визначення форми як:

- зовнішнього вияву якого-небудь явища, пов'язаного з його сутністю, змістом;
- способу існування змісту, його внутрішньої структури, організації і зовнішнього виразу.

Розуміючи під категорією «змісту» відповідну систему зв'язків і відносин між елементами (суб'єктами) місцевого самоврядування, яка поєднує їх у цілісність, із властивими їм особливостями та якісною виокремленістю, можна вважати, що зміст і форма є невіддільними і взаємозумовленими категоріями.

С. Семко форми діяльності суб'єктів публічної влади визначає як зовнішнє вираження однорідних дій, операцій, процедур, які здійснюють органи публічної влади, їх структурні підрозділи й посадові особи для реалізації закріплених за ними функцій і компетенції [2].

Тобто при визначенні форми діяльності органів місцевого самоврядування здебільшого йдеться не про дії суб'єктів управління, а про їх зовнішнє вираження (зовнішній вияв), оскільки дії залежно від характеру і форми вираження становлять той чи інший зміст цієї діяльності.

Таким чином, формою діяльності органів місцевого самоврядування можна вважати будь-яке зовнішнє вираження конкретних однорідних дій цих органів, їх структурних підрозділів і службових осіб, здійснюване з метою реалізації функцій управління.

Поглибленню розуміння сутності форм діяльності органів місцевого самоврядування сприяє їх

класифікація. І тут досить поширеним є поділ форм діяльності суб'єктів публічної влади на правові та неправові. Зокрема, О. Ярмиш та В. Серьогін, розглядаючи форми діяльності як особливий структурний елемент правового статусу органів публічної влади, розмежують правові (юридичні) та організаційні (неправові) форми їх діяльності в залежності від характеру породжуваних наслідків. Правові форми являють собою діяльність, пов'язану зі здійсненням юридично значущих дій у жорстко визначеному законом порядку. Вони являють собою однорідну діяльність, яка пов'язана з прийняттям нормативно-правових актів і тягне за собою юридично значимі наслідки. Неправові форми діяльності – це однорідна діяльність, що не вимагає повного і суворого юридичного оформлення, не пов'язана з учиненням юридично значущих дій і прийняттям нормативно-правових актів [3].

Організаційні форми діяльності не справляють такого безпосереднього впливу на суспільні відносини, як правові форми, однак завдяки їм здійснюються підготовчі дії, обговорюються, узгоджуються різні позиції, робляться відповідні висновки в процесі пошуку оптимальних шляхів вирішення проблеми.

Таким чином, результатом правових форм є прийняття нормативно-правового акту, а результатом неправових (організаційних) форм – власне належна організація діяльності органу.

Аналізуючи статті Закону України про місцеве самоврядування, що стосуються форм діяльності органів місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що свої функції, на підставі яких визначена компетенція місцевих рад, останні здійснюють у правовій, організаційній і матеріально-технічній формах. Правова форма діяльності місцевих рад виявляється у реалізації повноважень цих органів, пов'язаних з нормотворчою, правозастосовчою і правоохоронною діяльністю представницьких, виконавчих органів, їх посадових осіб, спрямованою на регулювання правовідносин. Організаційна форма діяльності, на відміну від правової, не передбачає юридичних наслідків і безпосередньо не формує правовідносини. Дії, що становлять її зміст, забезпечують виконання завдань, функцій і повноважень рад за допомогою конкретних організаційних форм, не обов'язково закріплених у законі. Матеріально-технічна форма діяльності рад не має правового й організаційного характеру. Вона зводиться до забезпечення заходів допоміжного характеру (робота з депутатськими запитами і зверненнями, а також різними інформаційними запитами, діловодство, експедиція, охорона, збір і опрацювання інформації, розробка прогнозів, програм, методичних рекомендацій, здійснення бухгалтерського і статистичного обліку і т. д.). Вони здійснюються переважно управлінським апаратом.

Відомий український державознавець О. Фрицький поряд із правовою, матеріально-технічною і орга-

нізаційною формами виділяє проміжні організаційно-правові форми [4]. І це не дивно, адже організаційні форми діяльності органів місцевого самоврядування мають глибокий зміст, що здебільшого характерний формам організаційно-правового характеру.

Як би там не було, організаційна форма у цілому є підзаконною. Вона здійснюється в рамках чинного законодавства й у межах компетенції органу. Однак правом тут регламентується лише загальна процедура вчинення дій. Організаційні дії найчастіше проводяться в порядку поточної управлінської діяльності. Доцільно відзначити, що конкретний перелік таких дій обумовлюється специфікою правової форми, конкретним змістом реалізованої компетенції, а також особливостями структури і персонального складу компетентного органу.

Організаційні форми, за виразом Г. Атаманчука, можна охарактеризувати як «способи вільного колективного пошуку оптимального варіанта вирішення якоїсь управлінської проблеми» [5, 47]. Такого роду дії або передують реалізації влади, або є наслідком, що впливає з процесу такої реалізації, а сама їх роль – винятково допоміжна. Кожна така дія не викликає безпосередніх юридичних наслідків, однак вносить свою певну частку в кінцевий правовий результат.

Оскільки дії, що становлять зміст організаційної форми діяльності, не обов'язково мають бути закріплені у законі, часто в юридичній літературі виокремлюється організаційно-правова форма діяльності. Зокрема, згідно Закону України про місцеве самоврядування організаційно-правовими формами діяльності органів місцевого самоврядування можна вважати: сесії; окремі та спільні засідання постійних комісій, підкомісій і робочих груп; засідання президій обласних, районних рад; засідання тимчасових контрольних комісій; персональна робота голови ради, секретаря, заступників голови ради; виконавчого комітету ради; робота депутатів у виборчих округах; участь голови ради чи депутатів у загальних зборах громадян за місцем проживання; участь депутатів з правом дорадчого голосу в засіданнях інших місцевих рад та їх органів, органів самоорганізації населення; звіти сільського, селищного, міського голови перед територіальною громадою, депутатів перед виборцями [6].

Сьогодні обґрунтування поняття організаційних форм роботи органів місцевого самоврядування, а також уточнення їх різновиду є необхідним кроком не тільки для нормативного закріплення тих з них, що відповідно до вимог часу набули нової ваги та значення, але і для вдосконалення вже існуючих.

На думку С. Семко, основні ознаки, що характеризують організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування:

а) це сукупність конкретних дій, заходів, що здійснюються місцевими радами та органами самоорганізації населення;

б) складають систему чітко визначених процедур, що передбачені нормативно-правовими актами або вироблені практикою діяльності відповідних органів, посадових осіб;

в) характеризують їх призначення й роль у системі представницьких органів;

г) направлені на організацію роботи ради, її органів, депутатів, органів самоорганізації населення, ефективне виконання представницькими органами своїх функцій і повноважень для вирішення питань місцевого значення [2].

З поміж існуючих організаційних форм роботи сільських, селищних, міських, районних, обласних, районних у місті, а також міст Києва і Севастополя рад ключове місце займає сесія. На думку В. Барського, сесія є основною організаційно-правовою формою роботи представницького органу місцевого самоврядування. На сесіях депутати місцевих рад користуються правом вирішального голосу і можуть реалізовувати найважливіші депутатські повноваження. Результативність і оперативність розгляду питань, віднесених до компетенції місцевих рад, багато в чому залежать від ступеня досконалості правового регулювання організації і проведення їх сесій [7].

Підвищення ролі місцевого самоврядування нерозривно пов'язано з підвищенням ролі і значення сесій представницьких органів місцевого самоврядування. М. Корнієнко називає сесію основною формою прояву активності, життєдіяльності ради й вірно вказує, що у зв'язку з політизацією нашого суспільства давно минули ті часи, коли сесії збиралися лише для по-радного схвалення заздалегідь підготовлених виконавчими органами рішень. Сьогодні сесії є аренами суперництва і співробітництва різних політичних сил, представлених в радах. А тому питання проведення сесій рад, зокрема їх регламентні правила, набувають великої політичної ваги [8, 124].

У чинному законодавстві поняття «сесія» не закріплено, однак переважна більшість науковців визначають сесію, як основну організаційну форму роботи органів місцевого самоврядування. Водночас, в регламентах місцевих рад формулювання поняття «сесія» здебільшого визначається організаційно-правовою формою. Для прикладу, в ст. 10 Регламенту роботи Чернігівської обласної ради шостого скликання від 30.09.2011 р встановлено, що сесія – це основна організаційно-правова форма діяльності ради, яка відповідно до законодавства дає можливість всебічно враховувати досвід і думку всіх депутатів, їх виборців та приймати відповідні рішення [9].

Як правило, окремий розділ регламенту присвячується актам, які приймає рада. У ньому визначаються види актів ради, основні принципи та етапи нормотворчого процесу, порядок розгляду і обговорення проекту рішення; процедура прийняття рішень; порядок обнародування рішень ради і

здійснення контролю за їх виконанням; дія рішень у часі та просторі. У регламенті також розглядаються питання документального забезпечення діяльності ради та межі дії регламенту, зокрема розкривається зміст документального забезпечення роботи ради, а також порядок використання її документів.

Отже, регламент ради визначає порядок скликання і проведення сесій, які поділяються на чергові та позачергові. В чинному законодавстві встановлено обов'язок місцевих рад проводити сесії в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал, а з питань відведення земельних ділянок – не рідше ніж один раз на місяць. Зазвичай така ж за змістом норма закріплюється в регламентах місцевих рад.

«Серцем сесії» є пленарне засідання. Проте, на практиці буває і навпаки. В деяких наукових працях «сесія» ототожнюється з поняттям «пленарне засідання» [10, 224], разом з тим, і практика роботи окремих місцевих рад свідчить про фактичне ототожнення цих понять.

Сесію, на відміну від пленарного засідання, важко охарактеризувати як певну процедуру. Це скоріше поняття, що означає певний проміжок часу, протягом якого проходять конкретні заходи і здійснюються певні дії, спрямовані на вироблення і прийняття певних рішень, розгляду радою певного переліку питань. А отже необхідно зазначити, що поняття «сесія» не є тотожним поняттю «пленарне засідання»: початком сесії варто вважати день, з якого починається проведення засідань постійних комісій, на яких розглядаються питання порядку денного сесії, а не день, коли проводиться пленарне засідання.

На пленарних засіданнях рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Рішення ради приймається відкритим (у тому числі поіменним) або таємним голосуванням після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених законом. При встановленні результатів голосування до загального складу сільської, селищної, міської ради включається сільський, селищний, міський голова, якщо він бере участь у пленарному засіданні ради і якщо враховується його голос.

Рішення сільської, селищної, міської ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття може бути зупинено сільським, селищним, міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради з обґрунтуванням зауважень. Рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути такі рішення. Якщо рада відхилила зауваження сільського, селищного, міського голови і підтвердила попереднє рішення двома третинами голосів депутатів від загального складу ради, воно набирає чинності. Набирають чинності рішення ради нормативно-правового характеру з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено пізніший строк введення цих рішень у дію.

Слід зазначити, що сесія місцевої ради – це не лише її пленарне засідання, а також і засідання її постійних комісій, а їх скликають і ведуть голови відповідних комісій. Засідання постійних комісій проводяться, як правило, до пленарного засідання. При існуючому нормативному регулюванні порядку проведення сесій виходить, що постійні комісії працюють в позасесійний період.

Постійні комісії – це колегіальні, виборні, допоміжні органи рад, утворені у встановленому законодавством порядку, наділені відповідними владними повноваженнями і засобами, необхідними для здійснення властивих їм функцій.

На думку В. Барського, діяльність постійних комісій багато в чому забезпечує постійний та ефективний характер діяльності представницького органу місцевого самоврядування [7]. У той же час, функціонування постійних комісій рад здійснюється найбільш активно і результативно на рівні сільської, селищної, міської ради, оскільки члени постійних комісій мають об'єктивні умови тісного співробітництва з територіальними громадами, що цілком відповідає ідеї побудови самого місцевого самоврядування.

Функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначається Законом України про місцеве самоврядування (ст. 47), Регламентом відповідної ради і положенням, яке затверджується радою не пізніше, ніж на другій її сесії, а також положеннями про відповідні постійні комісії ради, що приймаються на засіданнях певної комісії за погодженням з постійною комісією по законності і правопорядку.

Постійні комісії – це організаційна форма роботи депутатів, яка забезпечує безперервність функціонування представницького органу. Кількість і перелік постійних комісій визначає відповідна рада. Перелік постійних комісій місцевих рад не закріплюється в українському законодавстві, Закон України про місцеве самоврядування містить лише норми, що стосуються комісії з питань бюджету. Тим самим, створюється широкий простір для місцевих рад щодо утворення системи комісій з урахуванням місцевих особливостей самоврядних одиниць, необхідності вирішення тих чи інших проблем, опосередкованих можливим спрямуванням пріоритетних напрямків розвитку соціально-економічного, культурного та інших сфер суспільного життя територіальних громад.

Зазвичай організують комісії двох видів – функціональні і галузеві. До функціональних зазвичай відноситься: мандатна, з питань регламенту, депутатської етики, адміністративно-територіального устрою, відзначення нагородами, відзнаками, присвоєння почесних звань; до галузевих – комісія з питань соціально-економічного і культурного розвитку, бюджету, податків, фінансів і цін, планування та обліку, з питань управління комунальною власністю,

приватизації, зовнішньоекономічної діяльності, з питань екології, охорони навколишнього природного середовища, житлово-комунального господарства, регулювання земельних відносин, з питань охорони здоров'я, материнства, дитинства та соціального захисту населення, з питань освіти, науки, культури, молоді, сім'ї, фізкультури і спорту, з питань торговельного і побутового обслуговування, громадського харчування та захисту прав споживачів, з питань забезпечення законності, правопорядку, оборонної роботи, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян тощо.

Джерелом виникнення функцій комісій є об'єктивні потреби представницького органу місцевого самоврядування та інтереси територіальних громад.

Основною організаційною формою роботи постійних комісій є їх засідання. Засідання комісій скликаються в міру необхідності, але не рідше одного разу на квартал та є правомочним, якщо в ньому бере участь не менш як половина від загального складу комісії. За результатами вивчення і розгляду питань постійні комісії готують висновки й рекомендації, що приймаються більшістю голосів від загального складу комісії і підписуються головою комісії, а в разі його відсутності – заступником голови або секретарем комісії. Протоколи засідань комісії підписує голова і секретар комісії.

Засідання постійних комісій можуть бути чергові й позачергові, відкриті та закриті, звичайні та виїзні. За допомогою останніх, зокрема, зміцнюються зв'язки депутатів місцевої ради із виборцями, депутатами отримується цінна інформація про реальний стан справ, активізується робота постійних комісій та відбувається накопичення депутатами досвіду реалізації представницького мандату [11, 334].

Розвиток місцевого самоврядування потребує суттєвого вдосконалення локального нормативно-правового регулювання роботи постійних комісій. Зокрема, Г. Задорожня пропонує викласти в окремому розділі регламенту ради загальні положення про утворення, функціонування комісій, критерії їх утворення та умови зміни видового складу; закріпити в положенні конкретний перелік комісій, регламентувати повноваження кожної профільної комісії; закріпити основні регламентно-процедурні норми організації та діяльності постійних комісій; детально регламентувати процедурні питання щодо залучення до роботи в галузевих комісіях сторонніх експертів з метою надання ними відповідних консультацій; регламентувати обов'язок посадових осіб на запрошення відповідної профільної комісії відвідати її робоче засідання, якщо на порядок денний винесено питання підготовки та прийняття висновків за результатами перевірки того чи іншого підприємства, установи, організації [12, 94].

Не дивлячись на те, що засідання постійних комісій є усталеною організаційною формою роботи

місцевих рад в Україні, сьогодні необхідно підвищити статус цих утворень, оскільки саме вони відіграють основну роль у попередньому вивченні питань, що приймаються радою, у контролі за використанням коштів місцевого бюджету та роботою комунальних підприємств та закладів. Сьогодні рішення цих органів ради мають рекомендаційний характер, але із вдосконаленням нормативного регулювання їхньої діяльності, на нашу думку, окремим їх рішенням необхідно надати обов'язкової сили.

Висновки. У зв'язку із необхідністю розв'язання повсякденних проблем конкретного регіону та реаліями розвитку країни в цілому, важливого значення набуває постійне вдосконалення організації діяльності органів місцевого самоврядування. Сучасні тенденції спонукають ради, їх органи та депутатів по-новому підходити до вже набутого досвіду організації роботи, вдосконалювати його, застосовувати нові форми взаємодії з територіальною громадою, опрацьовуючи спільні підходи і узгоджуючи дії під час вирішення актуальних завдань.

Тому, на нашу думку, перелік організаційних форм роботи органів місцевого самоврядування не може бути вичерпним в Законі України про місцеве самоврядування. Життя громад настільки багатогранне, що змушує постійно вести пошук нових організаційних форм роботи органів місцевого самоврядування з метою підвищення ефективності їх функціонування, а тому нормативно-правове закріплення переліку організаційних форм їх роботи не може стримувати подальший розвиток місцевого самоврядування.

Література:

1. Новий тлумачний словник української мови: у 3 т. / уклад. В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. — 2-е вид. — К.: АКОНІТ, 2004. — Т. 3: П—Я. — 862 с.
2. Семко С. О. Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: дис.... канд. юр. наук: 12.00.02 / Семко Світлана Олегівна. — Харків, 2011. — 237 с.
3. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні / О. Н. Ярмаш, В. О. Серьогін [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/681/13>
4. Фрицький О. Ф. Конституційне право України: підручник / О. Ф. Фрицький. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — 536 с.
5. Система государственного и муниципального управления: учебник / Под общ. ред. Г. В. Атаманчука. — М.: Изд-во РАГС, 2005. — 488 с.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280 /97-ВР // Відомості

Вісник Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

7. Барський В. Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: дис.... канд. юр. наук: 12.00.02 / Барський Вадим Рудольфович // Одес. нац. юрид. акад. — Одеса, 2006. — 221 с.
8. Корнієнко М.І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові системи: навч. посібник / М.І. Корнієнко. — К.: Алерта, 2005. — 144 с.
9. Регламент роботи Чернігівської обласної ради [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.chernihiv-oblrada.gov.ua/>
10. Журба С. О. Сесії Верховної Ради України / С. О. Журба // Держава і право. Юридичні і політичні науки: зб. наук. пр. — К., 2005. — Вип. 30. — С. 223—230.
11. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів: монографія / за ред. Ю. М. Тодики. — Х.: Право, 2009. — 540 с.
12. Задорожня Г. В. Постійні комісії представницьких органів місцевого самоврядування: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Задорожня Галина Володимирівна // Ін-т законодавства Верхов. Ради України. — К., 2006. — 224 с.

Шпак Ю. А. Понятие и виды организационных форм деятельности органов местного самоуправления

Аннотация. Анализируется понятие формы деятельности органов местного самоуправления, осуществляется классификация этих форм. Исследуется специфика организационно-правовых форм нормотворческой деятельности муниципальных органов в Украине.

Раскрываются особенности функционирования и законодательной регламентации таких организационных форм работы органов местного самоуправления, как сессии местных советов и заседания постоянных комиссий.

Ключевые слова: формы деятельности, организационно-правовые формы, сессия совета, пленарные заседания, заседания постоянных комиссий, решения совета, регламент местного совета.

Shpak Yu. Concept and types of organizational forms of activity of organs of local self-government

Summary. The article analyzes the concept of forms of local self-government, their classification, and especially specific legal forms by which and by standard-setting activities of municipal authorities in Ukraine.

Specific features of organizational forms of local government as local councils, meetings of standing committees, their regulation at the national and local legislation, and also attention is accented on necessity of improvement of the legal regulation of these organizational forms of self-governing organs in Ukraine.

Keywords: forms of activity, legal forms, board session, plenary sessions, meetings of standing committees, decision of advice, regulations of the local council.