

УДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМ ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Функції й компетенція становлять зміст діяльності органів публічної влади. Повне дослідження всіх напрямків їх роботи сприяє встановленню предметів їх відання й повноважень на засадах комплексності й виключності. Закріплення прав та обов'язків цих органів показує можливості функціонування владної установи, характер впливу на розвиток суспільних відносин, що закріплює їх місце у реалізації муніципальної влади. У свою чергу, зміст, як правило, завжди знаходить свою форму, що виявляється ззовні в існуванні владної інституції.

Зовнішня реалізація повноважень відіграє суттєву роль у роботі органу, оскільки виступає безпосереднім засобом управління суспільними процесами, окреслює стан і характер прав та обов'язків конкретного суб'єкта на певній території у відповідний час. Отже, метою даної статті є аналіз форм діяльності виконавчих структур територіальної громади, який надасть можливість дослідити реалізацію їх власних

функцій, взаємовідносини з іншими органами публічної влади, а також існуючі відносини між органами самоврядування й суспільством (його групами). Її завдання – розглянути властивості й напрямки вдосконалення правової, організаційної й матеріально-технічної форм роботи цих органів.

Зазначеними проблемами в різні часи займалися такі вчені, як Є.О. Агєєва [1], Г. В. Барабашев, І.Ф. Бутко, М.П. Воронов [7], Л.В. Миколаєва [9], О.Ф. Фрицький, К.Ф. Шеремет [2] та ін.

Зміст і форми діяльності повинні знаходитися в гармонії, взаємовідповідальності і взаємовпливі. Розвиток суспільства й держави потребує постійного їх удосконалення. Форми мають не менше значення для визначення напрямків роботи управлінських структур, аніж спрямування їх внутрішньо з боку держави на шлях зміни, уточнення або доповнення компетенції останніх. Зовнішня сторона виконання повноважень завжди залежатиме від рівня розвиненості суспільства, політичних процесів, досягнень

науки й техніки, демографічних, моральних особливостей, традицій тощо. Опрацювання проблем форм діяльності виконавчих органів матиме вагомість у разі врахування діалектики розвитку суспільних процесів, безпосереднього впливу всіх складників організації держави й суспільства на засіб керування громадськими справами на кінцевий результат – еволюцію або деградацію.

Політична система суспільства обов'язково встановлює контроль за напрямком розвитку держави та її органів – державного механізму. Більше того, в останньому існують певні інститути, які його окреслюють. Владним інституціям притаманна демократичність управління незалежно від факту постійного ускладнення об'єкта управлінської діяльності й необхідності професіоналізації суб'єктів і процедур. Методи роботи виконавчих органів місцевих рад є тим засобом, який допомагає змісту знайти оптимальну форму.

Науково обґрунтовані прийоми й способи реалізації функцій і повноважень створюють передумови ефективності владних інституцій. Пильна увага до них з боку всіх суб'єктів публічно-правових відносин забезпечує створення дійового механізму безперервного поліпшення роботи розглядуваних органів. Метод їх діяльності є категорією державного будів-

ництва, яка потенційно спрямована на власне вдосконалення. Адже дослідження системи методів лише як існуючого, необхідного прийому виконання повноважень не надасть можливостей вказати на шляхи й форми його розвитку, а також перспективу їх покращання, що відповідатиме завданням і меті сучасного етапу функціонування суспільно-політичної формації.

Функції місцевого самоврядування, як теоретичного політико-правового явища, реалізуються за допомогою територіальної громади та її органів. При цьому орган місцевого самоврядування діє у 2-х сферах публічного управління – правовій і неправовій (організаційній). Перша окреслена юридичними можливостями встановлювати, скасовувати або змінювати норми права, що регламентують суспільні відносини. Здебільшого роль і місце в механізмі здійснення публічної влади визначається можливостями певного органу налагоджувати правовідносини. Оскільки право виступає як сукупність правових норм, втілення в життя яких залежить від свідомості суспільства та його представників, то й діяльність у правовій сфері складається з прийняття актів, які певним чином впливають на структуру окремої галузі права. Друга не пов'язана з прийняттям правових актів й охоплюється діяль-

ністю органів влади і посадових осіб у відповідних формах у просторі та часі. Засідання, зустрічі й поїздки, прес-конференції, прийом громадян і публічні виступи, робота координаційних рад тощо становлять організаційну роботу, яка, на відміну від правової не має обмежень щодо максимального переліку дій. Законодавець закріплює необхідні, основні форми діяльності, в той час як практика завжди їх доповнює й окреслює доцільність використання інших у конкретних умовах розвитку суспільних відносин.

На практиці життя ставить перед виконавчими органами різні завдання й цілі. Залежно від характеру останніх, виконуваних функцій, ці органи використовують зазначені форми, надаючи пріоритету кожній із них. Вдале застосування всього їх арсеналу, зазначає Д.М. Бахрах, адекватне поєднання різних їх елементів безпосередньо впливає й на ефективність управління [3, с. 21]. Хоча основою правової держави визнається норма права, що максимального сприятиме розвитку держави й суспільства, організаційна форма роботи є необхідним супутником її реалізації, а в окремих випадках – пріоритетним засобом її заміни.

Компетенція виконавчих структур місцевої ради знаходить свій прояв у правовій, організаційній і матеріально-технічній

формах. Такий поділ є загально-визнаним, оскільки охоплює всі складники функціонування владних інститутів [Див.: 8, с. 48]. Поряд із цим існує ширша класифікація, де ці форми поділяють на правові й неправові з наступним виокремленням різновидів кожної з груп [14, с. 150; 15, с. 175]. Перша, у свою чергу, містить у собі правотворчу і правозастосовчу форми діяльності [1, с. 19]. Деякі вчені вважають, що сюди потрібно відносити й правоохоронну [15, с. 56], а також адміністративний договір [5, с. 106; 18, с. 133]. Крім того, правову форму диференціюють на нормотворчу, правозастосовчу, інтерпретаційну, установчу, контрольну, правоохоронну форми [8, с. 48].

Форма є зовнішньою стороною реалізації функцій і повноважень, а тому її властивостями виступають саме ті чинники, що окреслюють формальну сторону роботи виконавчого органу, класифікація напрямків якої залежить від завдань і мети дослідження. Але зовнішня сторона не повинна підмінятися її змістовною, адже в результаті диференціація форм залежатиме від поділу їх напрямків на галузеві, адміністративні тощо. З'ясування форми зумовлено завданням розгляду їх зовнішнього прояву, відповідності вимогам демократичності й ефективності, досягнення завдань, що стоять перед

ними.

За статтями 52 і 59 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [6; 1997. – № 24. – Ст. 170] виконавчі органи місцевих рад приймають акти. Вони набувають відповідної форми, що допомагає визначити їх місце в загальній системі актів місцевого самоврядування. Так, виконавчий комітет приймає рішення, сільський, селищний, міський голова – розпорядження, інші органи й посадові особи – накази. Усе це є засобом роботи виконавчих органів по управлінню в певних сферах муніципальної діяльності. Впливати на правові засади розвитку суспільних відносин у відповідних рамках виконавчі органи поряд з іншими органами влади можуть шляхом прийняття нормативно-правових (що є правотворчістю) або індивідуальних, конкретних актів (що є правозастосуванням) [12, с. 37-38].

Як правильно стверджує В. І. Борденюк, акти органів місцевого самоврядування становлять специфічний різновид правових актів управління, хоча в Конституції й у вказаному Законі термін «правові» не фігурує. Їх неможливо протиставляти правовим актам органів державної влади, оскільки за допомогою них виконавчі органи здійснюють управління практично в одних і тих же сферах державного й суспільного життя, в них опосередко-

вується діяльність органів місцевого самоврядування по виконанню на місцевому рівні переважної більшості функцій держави, які мають наскрізний характер [4, с. 17]. Актам цих органів властиві всі риси, притаманні правовим актам органів державної влади. У той же час вони мають певні відмінності, зумовлені їх природою, змістом регульованих ними питань, юридичними властивостями, видом, формою і структурою [7, с. 29-30].

Досліджуючи правову форму діяльності органів місцевого самоврядування, слід звернути увагу на адміністративний договір, про який ідеться в Кодексі адміністративного судочинства України [6; 2005. – № 35-36. – Ст. 446]. Під ним розуміється дво- або багатостороння угода, зміст якої полягає в правах та обов'язках, що впливають з управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, що є однією зі сторін угоди (ст. 3). З урахуванням поняття правової форми як діяльності органу влади шляхом закріплення, зміни або скасування норм права адміністративний договір можна розглядати як особливий засіб встановлення і регламентації правовідносин. Зміст і мета такої угоди спрямована на здійснення функцій і повноважень виконавчих органів у правовій сфері, закріплення прав та обов'язків, необхідних для вико-

нання.

Укладення такого правочину є особливим способом правозастосування, коли цей орган у відповідних випадках змінює вид регламентування суспільних відносин з імперативності (прийняття акта) в бік диспозитивності (укладення договору), встановлюючи конкретні права й обов'язки на взаємовигідних умовах. Проте на сьогодні питання виокремлення такої правової форми залишається дискусійним. Учені, які не поділяють думки про можливість його існування, обґрунтовують це існуванням господарських договорів, що охоплюють діяльність органів і державної влади, і місцевого самоврядування [11, с. 6].

Проблеми запровадження і втілення в життя правових форм роботи органів публічної влади, властивостей нормативних і ненормативних актів юридичною наукою досліджені досить повно. Проте треба пам'ятати, що акти виконавчих органів місцевих рад – це лише частина системи актів місцевого самоврядування [Див.: 10, с. 41-42]. Їх становище і взаємодія з актами відповідної ради, й прийнятими безпосередньо територіальною громадою – питання досить актуальні, що вимагають подальшого вивчення.

Окремої уваги потребує з'ясування сутності і юридичних ознак актів, що приймаються виконав-

чими органами для реалізації делегованих повноважень. Які ж їх місце й роль у загальній системі правових актів? Чи можна й необхідно органам виконавчої влади їх скасовувати з мотивів протиправності й недоцільності? Проблематичним залишається питання прийняття актів органами самоорганізації населення. Законодавець передбачив можливість наділення частиною функцій і повноважень органів місцевого самоврядування ці організаційні утворення, в той час як їх втілення вже не може відбуватися у правовій формі, адже їх рішенням правовий характер не є властивим.

Правова форма діяльності виконавчих органів місцевих рад тісно пов'язана з організаційною; більше того, вони є взаємозумовленими. Удосконалення реалізації першої не можна розглядати окремо від другої, без урахування їх змістовної єдності, оскільки вони тісно пов'язані й переплітаються, а організаційна відіграє роль посередника запровадження правових приписів поряд із застосуванням норм права [1, с. 63]. На сьогодні основним завданням втілення в життя правової форми вбачається забезпечення вимог законності правових актів, тобто: (а) впровадження правових актів повноважними органами; (б) дотримання встановленого процесу опрацю-

вання, прийняття й набрання ними сили; (в) законність їх форми і змісту [7, с. 33].

Організаційна форма передбачає реалізацію функцій і повноважень виконавчих органів, не пов'язану з прийняттям, зміною чи скасуванням норми права. Вона охоплюється безпосередньою організацією роботи органів і посадових осіб місцевої ради. Ця форма, як правило, пов'язана з правовою, але може виступати самостійним засобом здійснення повноважень органів влади.

Так, впровадженню правового акта завжди передують підготовчий етап, який має на меті узгодити позиції, врахувати пропозиції й рекомендації фахівців і заінтересованих осіб. Проведення нарад, які допомагають отримати й виокремити необхідну інформацію, створення робочих і координаційних груп, контроль, постановка й закріплення за окремими виконавцями завдань і мети роботи по підготовці проекту акта – необхідні умови при розробці останнього. У той же час роботу координаційного органу можна розглядати як засіб реалізації функцій і повноважень, а прийняття правового акта не ставиться за кінцевий результат його компетенції.

Рішення органу або посадової особи є результатом такої діяльності: чим краще вона

організована, тим оптимальнішим він буде. У цьому сенсі рішення, що в подальшому набувають певної форми, слід розглядати як продукт діяльності владної установи, який прямо залежить від умов і характеру його виробництва.

Організаційна форма роботи – це конкретні дії органів і посадових осіб, підпорядковані певній меті. Оскільки її сутність і значення зумовлені її зовнішнім характером запровадження напрямків діяльності, ці дії можна вважати засобом реалізації декількох функцій і повноважень. Лише практика може надавати інформацію про доцільність і необхідність певних дій у відповідній послідовності, оскільки тільки в процесі виконання повноважень можна провести аналіз щодо повноти й комплексності врахування кола обставин і вимог, яких належить дотримуватися певному суб'єктові в управлінській діяльності. У цьому зв'язку доречним є зауваження О.Ф. Фрицького, що викликає сумнів поділ форм останньої на правові й неправові, оскільки фактичні дії, що становлять зміст організаційних форм роботи, спрямовані на реалізацію повноважень виконавчих і розпорядчих органів за допомогою цих конкретних форм і методів, що ґрунтуються на відповідних нормах права, коли одні служать своєри-

дним підґрунтям для подальших юридичних дій, а інші – для безпосереднього здійснення повноважень [9, с. 214,215].

Для дій органів і посадових осіб, що складають організаційну форму, притаманна їх розгалуженість, різноманітність за якісними й кількісними показниками. Це пов'язано з тим, що система функцій виконавчих органів потребує багатовекторної діяльності: (а) забезпечення роботи ради в цілому, постійних комісій і депутатів; (б) підготовка проектів рішень представницького органу; (в) функціонування цієї системи як організаційної структури; (г) безпосереднє управління об'єктами комунальної власності; (д) координація діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від форм їх власності по виконанню загальнодержавних, регіональних і місцевих програм розвитку; (е) сприяння дотримання прав членів територіальної громади з управління місцевими справами, доведення до їх відома рішень ради та їх виконавчих структур; (є) залучення фахівців і громадськості до роботи органів місцевого самоврядування тощо.

Підкреслюємо, що розкрити всі форми, що становлять організаційну діяльність виконавчих органів та їх посадових осіб, неможливо. Суб'єктивні й об'єктивні чинники, місцеві особливості й традиції, ресурсне забезпечення

тощо впливають на функціонування управлінських утворень. Але законодавець виокремлює з усієї сукупності конкретні дії, надаючи їм уніфікованого й обов'язкового характеру щодо їх застосування. Закріплення їх може відбуватися шляхом регулювання певних процедур, виконуваних органами й посадовими особами, або встановленням для них так званого «технологічного» права, яке окреслює зміст їх роботи, й має похідне й допоміжне значення стосовно їх повноважень, закріплених законодавством.

Організаційні дії по реалізації функцій і повноважень виконавчих органів можна згрупувати, визначити їх види. Їх можна об'єднати внутрішньоорганізаційною, організаторською й організаційно-масовою діяльністю [16, с. 100-102]. Такий поділ дає можливість більш ґрунтовно досліджувати роботу виконавчих органів, виокремлювати універсальні дії і як результат – порушувати питання щодо їх розвитку й уніфікації в масштабах країни або певних її частинах і на відповідних рівнях.

Процес покращання організаційної форми діяльності не можна передбачити в розриві з її методами. У свою чергу, форми й методи, їх напрямок прямо залежать від функцій і повноважень виконавчих органів. Крім того, рамки й формат удосконалення

зумовлюються завданнями, що ставляться перед виконавчими структурами на певному етапі їх функціонування, що ґрунтуються на необхідності постійного і всебічного забезпечення форми і змісту діяльності цих органів у єдності таких вимог до неї, як демократичність та ефективність.

Потрібно зауважити, що організаційну форму роботи виконавчих органів місцевих рад до того ж можна поділити на врегульовану правом і на позбавлену правого регламентування. Безумовно, нормами права може бути впорядкована лише невелика частина їх дій, причому певним способом, у формі організаційно-технологічної моделі, із урахуванням відповідних умов і реально-го ходу управлінського процесу [2, с. 18-19]. В іншому випадку про поліпшення й постійний якісний розвиток форм здійснення повноважень цих органів не може бути й мови.

Як зазначає В.А. Шеховцов, важливим чинником підвищення ефективності діяльності виконавчих органів є чітке, науково обґрунтоване, всебічне нормативно-правове регулювання організації їх роботи, закріплення кращих організаційних засобів, належних суспільних відносин, в результаті чого право виступає фундаментом для їх подальшого підйому на більш високий рівень [17, с. 32]. Як свідчить

практика, розвиток і вдосконалення форм і методів діяльності зазначених органів супроводжується саме правовою регламентацією дій, які доводять свою важливість і необхідність у реалізації владних повноважень. Організаційну форму складає окрема група правових дій, що й становлять організаційно-правову форму.

Правовим регламентуванням діяльності органів муніципальної влади займаються і законодавець, і територіальна громада, і її органи. На сьогоднішній день локальні правові акти це основна частина правового підґрунтя діяльності цих органів, які відповідають принципам правового регулювання інституту місцевого самоврядування. Водночас вбачається, що законодавець повинен постійно відстежувати і спрямовувати еволюцію форм і методів роботи органів територіальної громади. Законодавча техніка містить досить великий арсенал, який дає можливість такому спрямуванню без обмеження автономії й адміністративного складника кожної адміністративно-територіальної одиниці.

На нашу думку, предметом законодавчої регламентації має стати більш чітка процедура підготовки й проведення засідань виконавчих комітетів, а також контроль з боку представницького органу за діяльністю виконавчих структур. Політичний складник

роботи міських рад, що став невід'ємним супровідником прийняття ними всіх рішень, в окремих радах викликає питання забезпечення в діяльності інститутів демократії і професіоналізму. Усталені процедури розробки й затвердження рішень ігноруються, а юрисдикційні органи не вважають за необхідне визнавати акт як незаконний, якщо порушено тільки процедуру його прийняття. Але політична воля запровадження пропорційної системи виборів у місцевому самоврядуванні як позитив передбачала перетворення місцевих рад на парламенти територіальних громад з чіткою політичною структурізацією й активною співпрацею з політичними партіями. Тому законом у відповідній формі належить закріпити певні вимоги (дії, процедури), які будуть обов'язковими для всіх територіальних громад щодо забезпечення принципів колегіальності, голосування рішень більшістю, хоча й з урахуванням думки меншості, а також із залученням усіх заінтересованих суб'єктів з метою опрацювання політично узгоджених, економічно обґрунтованих, фінансово забезпечених постанов.

Матеріально технічну форму становить робота виконавчих органів, що охоплюється діями по організації діловодства, підготовки звітів, протоколювання, стенографування, візування, реєстрації й видачі документів, тиражуванням, документального супроводження окремих дій тощо. Щодо інших форм діяльності вона є допоміжною, хоча й обов'язковою. Її вдосконалення прямо залежить від досягнень науки й техніки, вона зумовлена ресурсами територіальної громади, які роблять можливим їх застосування на практиці.

Отже, проблематика поліпшення роботи виконавчих структур має достатньо високе науково-теоретичне й практичне значення. Наука повинна постійно відслідковувати практичну діяльність органів самоврядування України з метою опрацювання й аналізу ефективності розвитку зовнішньої сторони реалізації їх функцій й повноважень. У подальшому є сенс продовжувати пошуки шляхів і напрямків удосконалення всіх форм роботи органів місцевого самоврядування для забезпечення демократизму й ефективності в їх управлінні.

Список літератури: 1. Агеева Е.А. Формы управленческой деятельности исполкомов местных Советов: Монография. – М.: Юрид. лит., 1973. – 104 с. 2. Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Процесс принятия решений местными Советами народных депутатов (теоретические вопросы) // Принятие решений местными органами власти и управления: Монография. – М.: ИГП АН СССР, 1983. – С. 7-23. 3. Бахрах Д.Н. Форма государственного управления // Сов.

гос-во и право. – 1983. – № 4. – С. 20-27. 4. *Борденюк В.* Теоретичні аспекти співвідношення правових актів державного управління та актів органів місцевого самоврядування // *Право України.* – 2004. – № 11. – С. 16-20. 5. *Величко В.О.* Поняття адміністративного договору як форми діяльності місцевих державних адміністрацій // *Пробл. законності: Респ. міжвид. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій.* – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2001. – Вип. № 46 – С. 106-110. 6. *Відомості Верховної Ради України.* 7. *Воронов Н.П.* Понятие и особенности правовых актов местных советов народных депутатов // *Пробл. законности: Респ. междувед. науч. сб. – Харьков: Основа, 1993. – Вып. № 28. – С. 28-33.* 8. *Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник для студ. вищ. навч. закл. / За ред. С.Г. Серьогіної.* – Х.: Право, 2005 – 256 с. 9. *Исполнительный комитет местного Совета народных депутатов (проблемы совершенствования организации и деятельности): Монография / За ред. И.Ф. Бутко.* – Киев: Наук. думка, 1980. – 328 с. 10. *Лопатина С.Н.* Правовой акт органа или должностного лица местного самоуправления как источник права: общетеоретический аспект // *Правоведение.* – 2000. – № 2 – С. 41-51. 11. *Нагребецька І.* Права громадянина і бізнесові інтереси // *Уряд. кур'єр.* – 2006. – № 144. – С. 6. 12. *Совершенствование аппарата управления областного Совета народных депутатов: Монография / Отв. ред. И.Ф. Бутко.* – Киев: Наук. думка, 1986. – 136 с. 13. *Советское административное право: Учебник / Под ред. П.Т. Василенкова.* – М.: Юрид. лит., 1990. – 576 с. 14. *Советское административное право: Учебник / Под ред. Ю.Н. Козлова.* – М.: Юрид. лит., 1985. – 544 с. 15. *Советское строительство: Учеб. пособ. / Под ред. О.Ф. Фрицко, В.Ф. Кузнецовой.* – Киев: Вища школа, 1988. – 272 с. 16. *Соляник К.* Форми діяльності виконавчих органів місцевих рад // *Підпр-во, госп-во і право.* – 2002. – № 8. – С. 99-102. 17. *Шеховцов В.А.* Проблемы совершенствования нормативной основы организации работы исполкомов краевых, областных Советов // *Пробл. сов. государственности: Межвуз. сб. – Владивосток: Изд-во ДГУ, 1985. – С. 32-42.* 18. *Ямпольская Ц.А.* О теории административного договора // *Сов. гос-во и право.* – 1966. – № 10. – С. 132-136. *

Надійшла до редакції 05.11.2007 р.