

Ірина Дзюба

кандидат юридичних наук

*(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)*

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад здійснюється, як ми з'ясували у попередньому підрозділі, не тільки у правових формах, а також і в організаційних. Тому, з метою підвищення його ефективності, задля забезпечення спроможності територіальних громад, організаційні форми адміністративно-правового регулювання діяльності таких громад, тобто, у першу чергу, суб'єктів публічного адміністрування, потребують окремого дослідження.

Серед всіх видів діяльності, що здійснюють такі органи, організаційна діяльність має найбільшу питому вагу, порівняно з іншими складовими частинами діяльності органів публічного адміністрування територіальних громад. Важливість організаційної діяльності пояснюється й тим, що завдяки їй практично реалізуються найважливіші повноваження місцевих представницьких органів: управління відповідними об'єктами, планування і координація, контроль і перевірка виконання тощо. Завдяки організаційній діяльності, розв'язуються питання правильної побудови виконавчих та інших органів; їх створення; забезпечення злагодженості й чіткості в їх роботі, визначення побудови їх структурних частин, повноважень державних службовців; чітке розмежування функцій між радами, їх органами, а також між окремими ланками й виконавцями з подальшим закріпленням їх компетенції у відповідних положеннях тощо.

Що стосується форм діяльності державних органів, то у теорії держави та права до організаційних видів діяльності вчені відносять наступні:

– організаційно-регулятивну – це робота державних органів, спрямована на встановлення регламенту стратегічної взаємодії між різними ланками органів державної влади з метою оперативного розв'язання поточних політичних, технічних, структурних та інших завдань;

– організаційно-матеріальну – це робота державних органів щодо забезпечення функціонування їх господарського базису, виражена в забезпеченні економічного обґрунтування, бухгалтерського обліку, аудиту, статистики, створенні системи постачання й інших ланок забезпечення різних державних функцій;

– організаційно-ідеологічну – це робота державних органів щодо систематичної взаємодії з суспільством шляхом проведення роз'яснювальних

заходів, формування громадської думки, пропаганди, залучення засобів масової інформації для забезпечення розуміння діяльності органів держави і «прозорості» ухвалення ними рішень. Тобто до організаційних форм діяльності відносяться як суто організаційні, так і ті, що стосуються матеріального забезпечення державних органів.

Дещо по іншому розуміються організаційні форми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, зокрема і тих, що стосуються різних видів діяльності, в адміністративному праві. Розглянемо деякі з думок вчених з цього приводу.

Так, автори підручника з адміністративного права за загальною редакцією Т.О. Коломоець загалом до неправових форм адміністративно-правового регулювання відносять дві групи діянь, а саме: 1) здійснення організаційних дій; 2) виконання матеріально-технічних операцій (діловодство, складання довідок, звітів, складання юридичних актів). При чому, такі діяння, як виконання матеріально-технічних операцій не входить до складу організаційних, а є окремою групою неправових форм адміністративно-правового регулювання.

Так само К.Ф. Білько до неправових форм адміністративно-правового регулювання організації та діяльності нотаріату відносить «різного роду організаційні дії та матеріально-технічне забезпечення нотаріальної діяльності. Ці форми передбачені нормативно-правовими актами, використовуються постійно та систематично з метою забезпечення якісного виконання нотаріусами покладених на них завдань».

Водночас Ю.С. Кіцул аналізуючи специфіку діяльності місцевих органів виконавчої влади, вирізняє такі основні види організаційних форм цієї діяльності, як: матеріально-технічні операції; організацію роботи щодо кадрового забезпечення; засідання колегії місцевих державних адміністрацій, наради, семінари. Свою позицію щодо внесення матеріально-технічних операцій до організаційних форм вчений обґрунтовує тим, що по-перше, здійснення управлінської діяльності без них неможливо, по-друге, невиконання такого виду операцій може потягти юридичну відповідальність і, як результат, виникнення певних правовідносин. Це дає підстави стверджувати, що матеріально-технічні операції впливають на процес організації та здійснення управлінської діяльності місцевими органами виконавчої влади. Проте матеріально-технічні операції в системі форм адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів публічної адміністрації виконують допоміжну роль, що визнають вчені в галузі адміністративного права.

З аналізу вищенаведених позицій випливає, що організаційні форми діяльності суб'єктів публічного адміністрування переважно полягають у різноманітних заходах підготовчого, інформаційного та/або консультативно-дорадчого характеру, що закладають основу для здійснення правових форм діяльності або інформують про результати застосування правових форм

діяльності, не створюючи при цьому юридичних наслідків, проте роблячи певний внесок у їх досягнення.

Такий саме зміст повинні мати і організаційні форми діяльності суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад. Проте, слід відмітити, що зважаючи на суттєву відмінність між повноваженнями представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування, організаційні форми адміністративно-правового регулювання їх діяльності дещо відрізняються між собою.

Більшість організаційних форм адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів публічного адміністрування виконавчих органів місцевого самоврядування є близькими до таких же форм діяльності суб'єктів публічного адміністрування органів виконавчої влади. До таких загальних форм, зокрема, можна віднести: підготовку та проведення інструктажів, конференцій, нарад, семінарів; виступи перед населенням; робочі зустрічі; ведення інформаційних блогів у інтернет-мережах; розробку планів, проєктів, програм розвитку територіальних громад; створення та ведення різноманітних реєстрів; прийом громадян; звітування про роботу тощо.

Тоді як специфічні форми адміністративно-правового регулювання діяльності впливають з тих повноважень, що здійснюють відповідні суб'єкти.

Сільські, селищні та міські голови здійснюють наступні специфічні організаційні форми діяльності: представляють територіальні громади, ради та їх виконавчі комітети у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства; ведуть особистий прийом громадян. Крім того, голови ведуть засідання місцевих рад і їх виконавчих комітетів.

До ключових організаційних форм діяльності, що належать саме головам віднесено «головування на сесії ради та засіданні виконкому, право на скликання сесії та виконкому, право пропонувати структуру та склад виконкому, а також секретаря ради. Саме голова має бути головним ініціатором змін у громаді, у діяльності виконавчих органів ради, підготовці різноманітних проєктів та ініціатив».

Найбільший обсяг повноважень, а відповідно і можливість здійснення різноманітних організаційних форм діяльності мають виконавчі органи сільських, селищних та міських рад. Оскільки на сьогодні саме на рівні територіальних громад «створюється комплексна система органів, що здійснюють функції виконавчої влади: система органів виконавчої влади та система виконавчих органів місцевих рад. При цьому залучення виконавчих органів місцевих рад в цю систему відбувається залежно від галузі (сфери) діяльності. Такими галузями (сферами) діяльності сьогодні є: соціально-економічний та культурний розвиток, планування та облік,

бюджет, фінанси та ціни; управління комунальною власністю; житлово-комунальне господарство, побутове, торгівельне обслуговування; громадське харчування, транспорт та зв'язок; будівництво; освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура та спорт; регулювання земельних відносин і охорона навколишнього природного середовища; соціальний захист населення; зовнішньоекономічна діяльність; оборонна робота; забезпечення законності, правопорядку, охорона прав, свобод та законних інтересів громадян». Тобто виконавчі органи здійснюють у територіальних громадах організаційну діяльність за всіма напрямками забезпечення життєдіяльності таких громад, і завдяки цьому створюють умови для практичної реалізації тих завдань, що стоять перед всією системою органів місцевого самоврядування.

Отже, основними організаційними формами адміністративно-правового регулювання діяльності органів самоорганізації населення у територіальних громадах є діяння пов'язані зі: створенням та організацією роботи таких органів, а також втіленням у життя їх рішень; організацією та проведенням масових заходів природоохоронного, культурного, освітнього, спортивного та іншого характеру, а також пов'язаних із благоустроєм територій громад; організацією надання допомоги вразливим групам населення; організацією та проведенням інших заходів суспільного значення; створення та ведення баз даних з обліку громадян, які проживають на території, де створено відповідні органи самоорганізації населення; інформування жителів громади про діяльність органу самоорганізації населення.

1. Адміністративне право України (Загальна частина) : навч. посіб. / О. А. Задихайло. Х. : Право, 2016. 298 с.

2. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 року. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 48. Ст. 254. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>.

3. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>