

рокому розумінні. На думку С. Г. Стеценко, адміністративний процес є сукупністю трьох складових:

а) адміністративно-судового процесу (розгляд публічно-правових спорів в адміністративних судах);

б) адміністративно-управлінського процесу, або адміністративно-процедурного (виконавчо-розпорядча діяльність суб'єктів публічної адміністрації);

в) адміністративно-юрисдикційний процес (розгляд справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу) [12, с. 261-262].

Т. О. Коломєць під адміністративним процесом розуміє урегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, спрямованої на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права під час розгляду і вирішення індивідуально-вирішених справ. При цьому автор в межах структури адміністративного процесу традиційно виділяє юрисдикційні та неюрисдикційні провадження [12, с. 262-263].

Висновки. Виходячи з викладених концепцій сучасного адміністративного процесу, можемо зробити

висновок, що зміст процесуальних форм діяльності органів виконавчої влади складають юрисдикційні та неюрисдикційні процесуальні форми діяльності. У свою чергу, юрисдикційні процесуальні форми діяльності доцільно поділити на судові та позасудові. Перші стосуються участі органів виконавчої влади у адміністративно-судовому процесі у якості суб'єкта владних повноважень. Позасудові юрисдикційні процесуальні форми діяльності органів виконавчої влади стосуються провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарного провадження та провадження за скаргами осіб. Неюрисдикційні процесуальні форми діяльності органів виконавчої влади необхідно пов'язувати з провадженням з опрацювання та прийняття нормативних актів, провадження з прийняття адміністративних актів, реєстраційним провадженням, дозвільним провадженням, установчим провадженням, провадженням з реалізації контрольно-наглядових повноважень, виконавчим провадженням, атестаційним провадженням, провадженням із земельних, екологічних, фінансових, бюджетних та податкових справ тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Большая советская энциклопедия: В 30 т. / гл. ред. А. М. Прохоров. – 3-е изд. – М.: Сов. энцикл., 1974. – Т.16. – 616 с.
2. Адміністративне право України: Академічний курс: [підручник в 2-х т.] / ред. колегія: [В. Б. Авер'янов (голова) та ін.] – К.: Юрид. думка. – Т. 1. Загальна частина. – 2007. – 592 с.
3. Колпаков В. К. Адміністративне право України: [підручник] / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
4. Васильєв А. С. Административное право Украины. Общая часть: [учебн. пособие]. – Х.: Одиссей, 2001. – 224 с.
5. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина: [навч. посіб.] / В. Г. Перепелюк. – Чернівці: Рута, 2003. – 367 с.
6. Кузьменко О. В. Адміністративний процес: сутність та структура / О. В. Кузьменко // Право України. – 2003. – № 2. – С. 22–26.
7. Бандурка А. М. Административный процесс: [учебник] / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. – Х.: НУВД, 2001. – 353 с.
8. Адміністративне право України: [підручник] / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богуцький; за заг. ред. Ю. П. Битяка. – Х.: Право, 2010. – 624 с.
9. Миколєнко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: [учебное пособие] / А. И. Миколєнко. – Х.: Одиссей, 2004. – 270 с.
10. Адміністративна юстиція України проблеми теорії та практики. Настільна книга судді; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К.: Істина, 2007. – 608 с.
11. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України: навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К.: Прецедент, 2007. – 531 с.
12. Адміністративне право України: [підручник] / за заг. ред. Т. О. Коломєць. – вид. 2, змін. і доп. – К.: Істина, 2012. – 528 с.

УДК 340.114

ПОРЯДОК ПРИЙНЯТТЯ ТА ОФІЦІЙНОГО ОПРИЛЮДНЕННЯ РІШЕНЬ МІСЦЕВИХ РАД: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ

ORDER OF ACCEPT AND MAKING OFFICIAL PUBLICATION THE DECISIONS OF LOCAL GOVERNMENT: GENERAL THEORETIC ANALYSIS

Басва Л.В.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри правознавства

Запорізького національного технічного університету

Стаття присвячена основним питанням щодо результативності та якості управлінських рішень. Досліджено порядок розгляду та умови, що визначають ефективність підготовки нормативного акта, внесення його на розгляд до нормотворчого органу, обговорення, прийняття рішення, опублікування та набрання ним чинності.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, акти місцевого самоврядування, прийняття рішення, проект рішення, процедура прийняття рішень, офіційне оприлюднення рішень місцевих рад.

Статья посвящена основным вопросам результативности и качества управленческих решений. Исследован порядок рассмотрения и условия, которые определяют эффективность подготовки нормативного акта, процедуры вынесения его на рассмотрение в нормотворческий орган, обсуждения, принятия решения, опубликования и официального обнародования решений местных советов.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, акты местного самоуправления, принятие решения, проект решения, процедура принятия решения, официальное опубликование решений местных советов.

Article about the basic questions about the effectiveness and quality of managerial decisions. Consideration and conditions that determine the effectiveness of training regulation, making it to the authority of the legislative, discussion, decision making, publication and entry into force.

Key words: local authorities, acts of local government decision, the draft decision, decision-making procedures, the official publication of the decisions of local councils.

Постановка проблеми. Рішення місцевих рад як основний нормативний акт органів місцевого самоврядування обов'язкові для розташованих на відповідній території підприємств, установ і організацій незалежно від відомчої підлеглості, а також для посадових осіб і громадян цієї території. Вони набирають чинності з дня їх офіційного опублікування, якщо радою не встановлений інший строк уведення цих рішень у дію. Виконання рішення місцевих рад забезпечується заходами адміністративного впливу і захищається в судовому порядку.

Результативність, ефективність і якість управлінських рішень досягаються тільки за умови дотримання певної послідовності їх підготовки, прийняття та реалізації (виконання).

Прийняття рішень являє собою важливий етап управлінської діяльності, реалізація якого вимагає від суб'єкта управління глибоких теоретичних знань, управлінського досвіду, навичок і творчості. Від належно організованої процедури підготовки управлінських рішень залежить реалізація наступних його стадій, зокрема прийняття та виконання. Для цього встановлюється порядок здійснення окремих операцій, пов'язаних із виявленням певної проблеми, збиранням, рухом, зберіганням, обробкою, аналізом інформації, забезпеченням нею структурних підрозділів і окремих виконавців, а також визначаються інші дії, обумовлені потребою розв'язання визначених завдань [1, с. 154].

Метою нашої статті є розгляд умов, що визначають ефективність підготовки нормативного акта, внесення його на розгляд до нормотворчого органу, обговорення, прийняття рішення, опублікування і набрання ним чинності.

Стадію прийняття рішення місцевої ради можна розглядати, як результат попередньої діяльності з його підготовки і як основу для його подальшого оприлюднення. Окрім того, прийняття управлінських рішень є особливою й дуже важливою функцією управління. Як зазначають зарубіжні вчені, «прийняття рішень охоплює всі основні функції управління: планування, організацію, комплектування штату, мотивацію і контроль» [2, с. 23].

Стан дослідження. Проблематика прийняття рішень завжди була у центрі уваги таких учених, як П. Анохіна, Г. Атаманчука, О. Бандурки, В. Бакуменко, А. Дегтяра, Н. Карданського, Ю. Козелецького, Т. Кокорева, Ю. Мирошниченко, В. Плішкіна, О. Ларичева, Б. Литвак, Е. Смірнова, Ю. Тихомирова, І. Шадрін та інші.

Виклад основного матеріалу. Прийняття рішення – це творча діяльність і водночас вольовий акт, соціальна дія, що не лише віддзеркалює потреби та інтереси суб'єкта управління, а й інтереси підконтрольних йому об'єктів.

Слід зазначити і те, що на процедуру прийняття рішень впливає багато факторів: зміст проблеми, яка підлягає розв'язанню, оперативна обстановка, кадрові, фінансові та матеріальні ресурси, організаційні, часові та інші фактори. А кожна із стадій процедури прийняття

рішень місцевих рад є складним та у більшості випадків нормативно неврегульованим процесом.

Рада у межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Рішення ради приймається на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» [3].

Виходячи з принципів нормотворчого процесу, до рішень місцевих рад висуваються певні вимоги. До таких вимог більшість учених відносять: доцільність, законність, організаційно-технічні вимоги (культура оформлення, лаконічність, дотримання граматичних норм і правил тощо) [4, с. 28-29].

А. О. Дегтяр серед вимог, які висуваються до рішень, визначає чіткість, зрозумілість для виконавців, конкретність та підконтрольність [5, с. 34]. В. Я. Малиновський зазначає, що головною вимогою до рішення є чіткість, зрозумілість для виконавців, конкретність та підконтрольність [6, с. 184].

Ю. М. Старілов виділяє одну головну вимогу – законність, яка обумовлює інші вимоги: обґрунтованість, цілеспрямованість, компетентність та ін. [7, с. 171-176].

Отже, вимоги, які висуваються до рішень місцевих рад під час здійснення ними своєї діяльності, можна розподілити так: 1) основні, до яких належать: законність, обґрунтованість, об'єктивність, соціальна спрямованість, компетентність, гласність, відповідальність; 2) допоміжні: актуальність, вмотивованість, визначеність, зрозумілість, цілеспрямованість, своєчасність, конкретність, несутеречливість, належне інформаційне забезпечення тощо.

Є. А. Зіміна зазначає, що робота над проектами рішень місцевих рад має обов'язкові складові цього нормотворчого процесу: 1) вивчення матеріалів, необхідних для розробки проекту; 2) розробка пропозицій щодо суті питань, які становлять зміст проекту; 3) обговорення підготовлених пропозицій та складання проекту; 4) підготовка переліку актів, які втратять чинність, або в які будуть внесені відповідні зміни у зв'язку з прийняттям підготовленого акта; 5) направлення проекту на відгук (рецензування) відповідним органам та організаціям; 6) розгляд зауважень та пропозицій, коригування проекту; 7) прийняття (затвердження) нормативного акта [8, с. 36].

Відповідно до частини другої статті 59 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», рішення ради приймається відкритим (у тому числі поіменним) або таємним голосуванням на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених законом.

Підготовлений проект акта подається секретареві місцевої ради для підготовки відповідних пропозицій сільському, селищному, міському голові для вирішення питання щодо включення його до порядку денного сесії ради. Затверджений розпорядженням сільського, селищного, міського голови, голови ради проект порядку денного сесії місцевої ради з проектами рішень разом

із висновками та рекомендаціями постійних комісій надається депутатам для ознайомлення у строк, передбачений регламентом ради.

Особливість цієї стадії полягає у тому, що у результаті діяльності підготовчих комісій формується зразок майбутнього акта, тобто створюється правова умова для розвитку наступної стадії, суть якої полягає у перетворенні проекту на правовий акт, який має загальнообов'язковий статус у межах визначеної територіальної самоврядної одиниці [9, с. 147].

Офіційний розгляд радою проекту акта із дотриманням встановлених процедур відбувається на пленарному засіданні. Голова або інший головуєчий вносить питання на розгляд ради в тому порядку, в якому вони затверджені в порядку денному засідання ради.

Наступним етапом є обговорення питання (ст. 59, ч. 2), в якому беруть участь депутати та голова ради. Варто погодитися з П. О. Астафичевим, який вважає неприпустимою практику, коли депутати голосують за проект одразу в цілому, не надто заглиблюючись у його суть [10, с. 175-181]. Під час обговорення можуть бути заслухані й думки фахівців та представників громадськості.

Для підвищення дієвості актів місцевого самоврядування щодо найважливіших нормативних актів територіальних громад, їх органів і посадових осіб доцільно проводити правову та наукову експертизу. Під експертною оцінкою проектів нормативних актів органів місцевого самоврядування слід розуміти їх дослідження, що провадиться за дорученням органів і посадових осіб місцевого самоврядування з метою оцінки необхідності й правомірності їх прийняття, законності, обґрунтованості, якості, ефективності, а також надання відповідного висновку [11, с. 44].

Правова експертиза передбачає оцінку проекту з погляду відповідності його положень нормам Конституції України, законів та інших підзаконних актів органів державної влади, статуту територіальної громади і нормативних правових актів місцевого самоврядування; обґрунтованості вибору форми акта; забезпеченості проєктованих рішень фінансовими, організаційними та іншими засобами, заходами відповідальності (санкціями) й заохочення; дотримання правил юридичної техніки; відповідності положень проекту сучасним досягненням правової науки і юридичної практики.

Після закінчення часу обговорення головуєчий ставить на голосування питання про взяття проекту рішення за основу. У разі позитивних результатів голосування, по чергові, в порядку їх надходження, ставляться на голосування пропозиції, внесені під час обговорення. Після цього ставиться на голосування пропозиція про прийняття рішення в цілому.

Набувають чинності рішення місцевої ради з моменту їх прийняття (якщо не встановлено іншого строку) і вводяться в дію з дня їх підписання. Якщо рішення ради має нормативно-правовий характер, набуття ним чинності відбувається з дня його офіційного оприлюднення, якщо не встановлено радою більш пізній строк введення в дію. Строки оприлюднення рішень ради нормативно-правового характеру можуть бути визначені регламентом (наприклад, згідно зі ст. 32 Регламенту Харківської міської ради рішення ради нормативного характеру офіційно оприлюднюються не пізніше як у 10-денний строк після їх прийняття та підписання) [12].

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування доводяться до відома населення. На вимогу громадян їм може бути видано копію відповідних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування. При цьому слід зазначити, що згідно з положенням ч. 1 ст. 21 Закону «Про інформацію» акти органів місцевого самоврядування є основним джерелом інформації цих органів [13].

Досліджуючи офіційне оприлюднення нормативного акта місцевої ради як процесуальну стадію, слід враховувати те, що вчені, які розуміють правотворчий процес, як виключно діяльність компетентного органу, виводять офіційне оприлюднення за межі цього процесу. Разом із тим, переважна більшість радянських і сучасних вітчизняних і російських учених визнають офіційне оприлюднення самостійною завершальною стадією правотворчого процесу.

Однак слід звернути увагу на те, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не містить визначення поняття «офіційне оприлюднення рішення місцевої ради», що має наслідком неоднозначне застосування місцевими радами положень п. 5 ст. 59 Закону, ускладнює подальший процес виконання цих рішень і, як наслідок, впливає на існування якісного інформаційно-технічного механізму місцевого самоврядування. З метою вирішення цього питання пропонуємо внести зміни до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» такого змісту: «Офіційне оприлюднення рішення місцевої ради нормативно-правового характеру – це його публікація в офіційних друкованих засобах масової інформації відповідної місцевої ради (ради, що прийняла рішення) або, за відсутності таких, – вивішування повного тексту рішення на дошці офіційних оголошень відповідної місцевої ради для загального ознайомлення.

Офіційне оприлюднення рішення місцевої ради ненормативного характеру – це доведення в установленому законом порядку його повного змісту до відома суб'єктів, стосовно яких акт було прийнято».

При цьому ми виходимо з абсолютного переконання, що оприлюдненню підлягають не лише нормативно-правові акти, а й усі акти ради, виконавчого комітету та міського голови, які є відкритою інформацією (тобто не можуть бути віднесені до конфіденційної чи таємної інформації).

Аналіз чинного законодавства дає підстави говорити про офіційне та неофіційне оприлюднення актів місцевого самоврядування. До офіційного належать такі способи: публікація в газеті органу місцевого самоврядування (такий друкований орган доцільно визначити в статуті територіальної громади, або в регламентах ради чи виконкому, або в окремому акті); публікація в окремому офіційному виданні ради в офіційних виданнях (відомостях, бюлетені, збірнику, інформаційному листку); оприлюднення в газеті, з якою орган місцевого самоврядування уклав угоду, яка передбачає офіційне оприлюднення; оприлюднення в газеті, визначеній рішенням органу місцевого самоврядування (регуляторні акти, рішення про бюджет); оприлюднення на веб-сайті органу місцевого самоврядування (рішення про розроблення та затвердження містобудівної документації та місцевих правил забудови).

До неофіційних способів, зокрема, належить: розміщення на офіційному веб-сайті органу місцевого самоврядування (крім зазначених вище рішень) та інших

веб-сайтах; створення електронних баз даних на носіях; розміщення на інформаційних стендах; передача до бібліотек та читалень. Оприлюднення рішень через мережу Інтернет також є неофіційним, однак це найбільш зручний та доступний спосіб формування бази рішень місцевих рад [14, с. 24].

Неофіційне оприлюднення не повинно передувати у часі офіційному, оскільки можна ввести в оману стосовно набрання актом чинності, яке пов'язано саме з офіційним опублікуванням.

Висновки. Таким чином, зазначимо, що прийняття рішення – це творча діяльність і водночас вольовий акт, соціальна дія, що не лише віддзеркалює потреби та інтереси суб'єкта управління, а й інтереси підконтрольних йому об'єктів. Виокремлено такі етапи прийняття та офіційного оприлюднення рішень місцевих рад: 1) обговорення проєкту (можливо, у кількох читаннях); 2) голосування за рішення; 3) підписання; 4) надання актові юридичної сили.

Важливим етапом у роботі ради є доведення влас-

них рішень до громади, тому з цього погляду доречними є рішення рад про заснування засобів масової інформації відповідної ради, а також про призначення та звільнення їх керівників.

Неузгодженість окремих положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» щодо оприлюднення рішень органів місцевого самоврядування вимагає внесення відповідних змін до нього: внести зміни до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» такого змісту: «Офіційне оприлюднення рішення місцевої ради нормативно-правового характеру – це його публікація в офіційних друкованих засобах масової інформації відповідної місцевої ради (ради, що прийняла рішення) або, за відсутності таких, – вивішування повного тексту рішення на дошці офіційних оголошень відповідної місцевої ради для загального ознайомлення.

Офіційне оприлюднення рішення місцевої ради ненормативного характеру – це доведення в установленому законом порядку його повного змісту до відома суб'єктів, стосовно яких акт було прийнято».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конопльов В. В. Організаційно-правовий механізм підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / В. В. Конопльов. – Х., 2006. – 413 с.
2. Rue Leslie W. and Byars Lloyd G. Management Theory and Applications, Revised Edition. – Illinois: Richard D. Irwin Inc., 1980. – 51 p.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Бахрах Д. Н. Формы и методы деятельности государственной администрации : учеб. пособ. / Д. Н. Бахрах, С. Д. Хазанов. – Екатеринбург, 1999. – 156 с.
5. Дегтяр А. О. Державно-управлінські рішення : інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення : монографія / А. О. Дегтяр. – Х. : Вид-во «Магістр», 2004. – 224 с.
6. Малиновський В. Я. Державне управління : навчальний посібник / В. Я. Малиновський. – Луцьк : «Вежа», 2000. – 558 с.
7. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция / Ю. Н. Стариков. – М. : Издательство НОРМА, 2002. – 600 с.
8. Зимина Е. А. Законность в нормотворчестве органов местного самоуправления как гарантия обеспечения прав / Е. А. Зимина // Вестник Челябинского государственного университета. – 2009. – № 15 (153). – Право. – Вып. 19. – С. 35–38.
9. Барський В. Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02. / В. Р. Барський. – Одеса, 2006. – 221 с.
10. Барський В. Р. Процедурно-процесуальна форма діяльності представницьких органів місцевого самоврядування / В. Р. Барський // Актуальні проблеми держави і права. – Вип. 11. – Одеса : Юрид. л-ра, 2001. – С. 175–181.
11. Шугрина Е. С. Техника юридического письма / Е. С. Шугрина. – М. : Дело, 2001. – 270 с.
12. Регламент Харківської міської ради : затв. рішенням міської ради 31.05.2006 р. № 17/06 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.city.kharkov.ua/uk/article/reglament-harkivskoyi-miskoyi-radi-54.html>. – Заголовок з екрану.
13. Про інформацію : Закон України від 02 жовтня 1992 року № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
14. Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування : посібник для муніципальних посадовців. Івано-Франківськ : ГО «Агентство з розвитку приватної ініціативи», 2009. – 96 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rirc.if.ua/doc2/posibnyk.pdf>. – Заголовок з екрану.

УДК 342.922

ПРАВО ГРОМАДЯН НА ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ АБО БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ ТА ЇЇ ОРГАНІВ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

THE RIGHT TO APPEAL AGAINST DECISIONS, ACTIONS OR INACTION OF THE STATE AND ITS BODIES: THEORETICAL AND LEGAL ANALYSIS

Бєлікова М.І.,

аспірант кафедри адміністративного права

Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

У статті викладене бачення категорії оскарження рішень дій або бездіяльності органів державної влади. Проаналізоване право громадян на таке оскарження. Виокремлені проблеми в його реалізації та запропоновані шляхи подолання цих проблем.

Ключові слова: адміністративне оскарження, право громадян, звернення громадян, скарга.

В статтю изложено видение категории обжалования решений, действий или бездействия органов государственной

