

РІШЕННЯ МІСЦЕВИХ РАД: ПОНЯТТЯ І ФОРМИ ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ

Басєв Л.В.

старший викладач Запорізького національного технічного університету

I. Вступ

Реалізація стратегічних напрямів вітчизняного державотворчого процесу, таких як децентралізація державної влади, адміністративна і територіальна реформи, удосконалення системи місцевого самоврядування, – вимагає підвищення участі громадян у процесі прийняття суспільно-політичних рішень, у тому числі й на місцевому рівні. В українських реаліях упровадження нових механізмів такої участі потребує комплексного підходу, зокрема необхідним є аналіз державної політики та діяльності громадських організацій у цьому напрямі, а також готовності населення до такої участі.

Здійснення народом своєї влади як безпосередньо, так і через органи державної влади й органи місцевого самоврядування означає, що і державні органи, й органи місцевого самоврядування є органами влади народу, через які народ реалізує свою волю.

Згідно з принципом конституційного визнання та гарантування місцевого самоврядування (ст. 7 Конституція України), органи місцевого самоврядування провадять діяльність, що має владний характер, і вони виступають однією із форм реалізації влади народу. Тому рішення, що приймаються органами та посадовими особами місцевого самоврядування, обов'язкові на території відповідної територіальної громади, району, області для всіх підприємств, установ, організацій, посадових осіб, громадян, громадських об'єднань.

Органи місцевого самоврядування є особливим суб'єктом у сфері державного управління. Ця особливість зумовлена відсутністю в представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів статусу державних, внаслідок чого вони здійснюють державне управління на основі делегування державою їм відповідних повноважень.

II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження процесу прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування, визначення форми та змісту рішень місцевих рад і розкриття процесу реалізації зазначених актів органів місцевого самоврядування.

III. Результати

Органи місцевого самоврядування беруть участь у здійсненні наданих законами

повноважень та забезпечуються достатніми для цього формами і методами управління.

У загальному вигляді під формою управлінської діяльності органів місцевого самоврядування слід розуміти той чи інший спосіб зовнішнього вираження змісту цієї діяльності. Чинне законодавство України щодо організації і функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів передбачає широке коло способів зовнішнього вираження змісту їх управлінської діяльності. Проте практика застосування цього законодавства свідчить про наявність достатніх підстав додаткового дослідження існуючих в органах місцевого самоврядування форм управлінь.

Досі наукою адміністративного права приділялася велика увага вивченню особливостей форм управлінської діяльності. На рівні теорії детально виписаними є поняття форм державного управління, їх класифікація та основні умови застосування. До відомих науковців, які у своїх працях досліджували теоретичні та правові аспекти форм управлінської діяльності, належать В.Б. Авер'янов, Д.Н. Бахрах, Ю.П. Битяк, Р.Ф. Васильєв, А.В. Демін, Є.В. Додін, В.В. Зуй, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, А.В. Міцкевич, Ю.А. Тихомиров та ін.

Проте дослідження зазначених авторів спрямовані на всебічне вивчення форм управлінської діяльності лише органів виконавчої влади, а особливості форм управління органів місцевого самоврядування залишаються поза прискіпливою увагою науковців.

На нашу думку, в умовах реформи місцевого самоврядування відсутність глибоких науково-теоретичних досліджень форм управлінської діяльності місцевих рад та їх виконавчих органів є невинуватим. Тому сьогодні існує необхідність багатогранного комплексного вивчення, перш за все, поняття класифікації й особливостей форм управлінської діяльності саме органів місцевого самоврядування.

Етимологічно слово “форма” походить від латинського (forma), що означає “зовнішній вигляд”, “зовнішній вияв”, “зовнішнє вираження”. У дослідженнях форми управлінської діяльності визначаються як способи вираження змісту конкретної діяльності; способи здійснення, виявлення методів управління; зовнішнє практичне втілення

функцій управління в конкретних діях; організаційно-правове вираження конкретних однорідних дій апарату державного управління; виділення в самостійні групи споріднених за характером однакових чи схожих у своєму зовнішньому вираженні дій; системи внутрішньопоеднаних способів здійснення функцій державного управління; зовнішнє практичне виявлення управлінської діяльності в конкретних діях; дії суб'єктів управління, що мають відповідне зовнішнє виявлення; зовнішнє виявлення управлінської діяльності; зовнішнє виявлення управлінського впливу тощо.

Місцеві ради в межах своїх повноважень ухвалюють нормативні акти у формі рішень. Місцева рада може приймати рішення у формі:

- ухвали – рішення ради, прийняте в межах її компетенції для досягнення певної мети, що спричиняє певні юридичні наслідки. Ці рішення обов'язкові для виконання на території, підвідомчій раді;
- доручення – рішення ради, що стосуються органу чи посадової особи ради і містять зобов'язання або повноваження одноразової дії;
- звернення – рішення ради, звернене до непідпорядкованих їй суб'єктів із закликом до певних дій або ініціатив;
- заяви – рішення ради, що містить у собі виявлення позиції ради з певних питань;
- процедурного рішення – рішення прийнятого радою з процедурних питань (про перерву в засіданні, проведення додаткової реєстрації, перерахунок голосів).

Рішення – це правовий акт управління, який приймається у колегіальному порядку з важливих питань і переважно має нормативний характер. Рішення – це заключні акти в процесі розгляду, розв'язання певних управлінських питань, а тому містять конкретні відповіді щодо вирішення цих питань [1, с. 440].

Відповідно до ст. 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", до нормативних актів відносяться, зокрема, рішення міських рад з питань затвердження регламенту ради, встановлення місцевих податків і зборів, надання пільг по місцевих податках і зборах, затвердження статутів територіальних громад, встановлення загальнообов'язкових правил, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність, тощо [2].

До проявів участі органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у застосуванні норм права є прийняття (видання) в межах повноважень, визначених законами, індивідуальних правових актів управління. Характерною особливістю їх є те, що вони, як і акти органів державної влади, є підставою виникнення, зміни та припинення відповідних правовідносин. При цьому вони мо-

жуть бути як позитивного, так і негативного (юрисдикційного) характеру [3, с. 492].

До перших належать, зокрема, правові акти, які спрямовані на вирішення конкретних питань, віднесених до відання місцевого самоврядування. Зокрема, за змістом відповідних положень Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" шляхом прийняття (видання) таких актів опосередковується вирішення питань утворення та ліквідації постійних комісій, виконавчих комітетів та інших виконавчих органів відповідних рад, призначення посадових осіб місцевого самоврядування, управління об'єктами комунальної власності, виділення (вилучення) земельних ділянок, надання дозволів на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення тощо.

До других відносяться юрисдикційні акти органів місцевого самоврядування, які містять заходи адміністративного примусу, що спрямовані на охорону врегульованих нормами права суспільних відносин. У них особливо виразно виявляється державно-владна природа актів органів місцевого самоврядування, оскільки застосування заходів адміністративного примусу, який, як відомо, є різновидом державного примусу, здійснюється ними не стільки від імені територіальних громад, скільки від імені держави. У такий спосіб органи місцевого самоврядування вмонтовуються в механізм юрисдикційної діяльності держави з охорони суспільних відносин, врегульованих нормами права [3, с. 493].

За змістом відповідних положень Конституції і законів України органи місцевого самоврядування та їх посадові особи визнаються повноважними суб'єктами правозастосування, що спростовує громадську природу цих органів, а отже, й виданих ними актів. Адже за загальним правилом діяльність щодо застосування норм права може здійснюватися виключно органами чи посадовими особами, що наділені функціями державної влади.

Однією з характерних рис, яка властива актам органів держави та органів місцевого самоврядування, є те, що як перші, так і другі видаються в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України. Це впливає, зокрема, зі змісту ч. 2 ст. 19 Конституції України, де на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб у єдиному контексті з органами державної влади покладається обов'язок діяти на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Це означає, що органи місцевого самоврядування мають право видавати правові акти лише у випадках, прямо передбачених законом [4].

До спільних ознак, які одночасно характеризують правові акти органів держави та акти органів місцевого самоврядування, ві-

дноється і те, що як перші, так і другі приймаються (видаються) у формах, які визначені Конституцією і законами України. Зокрема, за змістом ст. 59 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” відповідні ради та виконавчі комітети приймають акти тільки у формі рішень [2].

Відповідно до ст. 38 Статуту територіальної громади м. Запоріжжя та ст. 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, міська рада правомочна розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією України, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” та іншими законами до її відання.

Органи виконавчої влади в межах визначених законодавством повноважень забезпечують реалізацію законів України, указів Президента, постанов Верховної Ради, Кабінету Міністрів України, інших актів законодавчої і виконавчої влади, власних рішень, прийнятих у межах їх повноважень, виконання бюджету, програм економічного і соціально-культурного розвитку територій, здійснюють інші функції державного управління.

З метою здійснення оперативного управління органи виконавчої влади відповідно до законодавства і в межах повноважень застосовують відповідні акти та процедури управлінської діяльності, які становлять поняття “форми управлінської діяльності”.

Під процедурою найчастіше розуміють порядок здійснення дій, необхідних для реалізації поставленої мети, вирішення конкретного завдання. Відносно органів виконавчої влади процедури визначають стадії, їх цілі, послідовність і часові межі, конкретні дії на кожній стадії, підстави здійснення і взаємозв'язок цих дій, засоби їх оформлення та фіксації.

Н.Р. Нижник, наприклад, дає таке визначення цьому поняттю: “Процедура – це сукупність загальноприйнятих і спеціальних правил, офіційно встановлених чи прийнятих відповідно до звичая, які визначають здійснення різноманітних актів, дій, форм взаємодії між учасниками державно-управлінських відносин або порядок оформлення якихось справ, що спрямовані на досягнення певного результату” [5, с. 198].

У результаті закріплення (чи встановлення) процедур правовими нормами вони стають юридичним явищем і перетворюються на процесуальний елемент правопорядку. Сама система дій, які реально здійснюються відповідно до процедури громадянами, організаціями, органами і посадовими особами, і система правовідносин, що складається в результаті цих дій, утворюють процес.

Правові норми, які закріплюють чи встановлюють процедури, а відповідно, містять у собі ідеальні моделі процесу, є процедурними і тим самим процесуальними. При

цьому необхідно враховувати практичний фактор, адже не завжди дії конкретних учасників процесу точно відповідають його моделі, що закріплена в правових нормах, – інколи процесуальні правила порушуються. До того ж кожному реальному процесу притаманні індивідуальні риси та особливості.

Кожен процес поділяється на стадії, які пов'язані між собою спільною метою, змінюють одна одну у визначеній логічній послідовності. Кожна стадія при цьому має відносну самостійність і своє цільове призначення, а нерідко – встановлені часові рамки. На будь-якій стадії процесу його учасники, виконуючи специфічні процесуальні ролі та володіючи відповідними процесуальними правами та обов'язками, здійснюють певні взаємозалежні процесуальні дії, що фіксуються встановленим способом і вступають один з одним у різноманітні процесуальні відносини.

Оскільки учасники процесу відіграють у ньому різні ролі, їх правовий статус є неоднаковий. У будь-якому процесі особливе місце займає орган (посадова особа), наділений державними повноваженнями, тобто розглядає справу, ухвалює необхідне рішення, організовує його виконання, у тому числі, якщо необхідно, у примусовому порядку. Багато інших учасників процесу виявляють ініціативу у вирішенні питання, можуть брати участь у підготовці проекту рішення, надавати необхідні матеріали, давати пояснення, робити експертну оцінку тощо. Деякі учасники процесу виступають як його суб'єкти, інші – лише допомагають органу (посадовій особі), який розглядає справу, розібратися в ній, прийняти обґрунтоване і законне рішення. Але всі учасники цього процесу, незалежно від їх процесуальних ролей, повинні діяти відповідно до вимог чинного законодавства.

Будь-яке соціальне, в тому числі державне управління, є циклічним. На кожній стадії циклу суб'єкт управління та інші його учасники здійснюють низку певних, послідовно змінюваних дій. Так, наприклад, цикл починається з виявлення проблеми, постановки цілей та завдань і завершується виконанням рішень, досягненням запланованого результату. Потім на основі інформації про результати (досягнення чи недосагнення мети) ставляться нові завдання, висувається нова мета і управлінський цикл розпочинається знову. Циклічність є ще більш наочною при вирішенні конкретних справ.

Досконала процедура передбачає здійснення органом управління таких дій та “включення” у процес таких його учасників, які справді є необхідними та достатніми для правильного і законного вирішення справ. Цим забезпечується ефективність управління – досягнення оптимального результату

при мінімальних витратах сил, часу і засобів.

Управлінські процедури покликані створювати умови, які дають змогу своєчасно виявляти проблеми, що потребують вирішення, і гарантують повноту, всебічність та об'єктивність аналізу інформації, необхідної для прийняття управлінських рішень загального характеру (нормативних, директивних, планових) і рішень з індивідуальних справ. Продумані процедури сприяють упровадженню наукових досягнень в адміністративно-управлінську практику. Наприклад, підвищити наукову обґрунтованість управлінських рішень допомагають процедури, які передбачають участь наукових установ у розробці проектів рішень, застосування відомчої та позавідомчої експертизи.

Таким чином, будь-яка процесуальна форма – не самоціль, а засіб досягнення певних цілей. Відповідно, і управлінські процедури повинні бути раціональними, без надмірних бюрократичних формальностей, щоб не створювати перешкод на шляху правильного за суттю та оперативністю державного управління.

Необхідно зазначити, що питання про форми управлінської діяльності, їх поняття, види, критерії класифікації все ще належать до дискусійних. Хоча можна погодитися з думкою Д.Н. Бахраха про те, що, "не зважаючи на різне трактування питання, яке досліджується, всі адміністративісти розрізняють правові і неправові форми адміністративної діяльності, а вже потім виділяють різновиди першої та другої груп. Відповідно

можна вести мову про єдиний в принципі підхід до розуміння і класифікації форм державного управління" [1, с. 423–424].

IV. Висновки

Отже, рішення – це правовий акт управління, який приймається в колегіальному порядку з важливих питань і переважно має нормативний характер. Рішення – це заключні акти в процесі розгляду, розв'язання певних управлінських питань, а тому містять конкретні відповіді щодо вирішення цих питань [1, с. 440]. Місцеві ради в межах своїх повноважень приймають нормативні акти у формі рішень, у тому числі ухвали; доручення; звернення; заяви; процедурні рішення.

Література

1. Малиновський В.Я. Державне управління : навчальний посібник / В.Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
3. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія / В.І. Борденюк. – К. : Парламентське вид-во, 2007. – 540 с.
4. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
5. Нижник Н.Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе / Н.Р. Нижник. – К. : НАНУ, 1995. – С. 198.

Баєва Л.В. Рішення місцевих рад: поняття і форми їх реалізації

Анотація. *Статтю присвячено висвітленню однієї з актуальних теоретико-методологічних проблем адміністративного права – питанням прийняття й реалізації управлінських рішень органів місцевого самоврядування.*

Ключові слова: *органи місцевого самоврядування, управлінське рішення, державне управління, реалізація нормативних актів.*

Баева Л.В. Решения местных советов: понятие и формы их реализации

Аннотация. *В статье анализируется актуальная теоретико-методологическая проблема административного права относительно принятия и реализации управленческих решений органов местного самоуправления.*

Ключевые слова: *органы местного самоуправления, управленческие решения, государственное управление, реализация нормативных актов.*

Bayeva L. Decision of local advices: concept and forms of realization

Annotation. *In the article the theoretical-methodological issue of the day of administrative law is analyzed in relation to acceptance and realization of administrative decisions of organs of local self-government.*

Key words: *organs of local self-government, administrative decisions, state administration, realization of normative acts.*