17. Протокол №13 до Конвенції про захист прав людини та основних свобод // Право України. – 2010. – № 10. – С. 232-233.

18. Решение Суда по делу «Исаева, Юсупова и Базаева против России» от 24 февраля 2005 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http: // srji.org

УДК 352.07 (477+438)

ФОРМИ ПУБЛІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПОЛЬЩІ ТА УКРАЇНИ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Бучинська А.Й., здобувач, ст. викладач

Житомирський національний агроекологічний університет

У статті досліджуються правові, організаційні і організаційно-правові форми діяльності органів місцевого (територіального) самоврядування Польщі та України. Особливе значення мають правові форми діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки, вони забезпечують ефективне управління публічними справами. Серед правових форм провідне місце займає нормотворча діяльність, яка надає можливість представницьким органам місцевого самоврядування, в межах своїх повноважень, приймати нормативні та інші акти у формі рішень. Застосування правозастосовчої форми діяльності здійснюється шляхом прийняття індивідуальних рішень виконавчими органами місцевого самоврядування, які здійснюють поточне управління публічними справами. Вбачається за необхідне розширити застосування договірної форми діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, і використовувати її між органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: форми діяльності органів місцевого самоврядування, рішення місцевих рад, розпорядження виконавчих органів місцевого самоврядування, адміністративний договір.

Бучинская А.Й ФОРМЫ ПУБЛИЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПОЛЬШИ И УКРАИНЫ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ / Житомирский национальный агроэкологический университет, Украина

В статье исследуются правовые, организационные и организационно-правовые формы деятельности органов местного (территориального) самоуправления Польши и Украины. Особенное значение имеют правовые формы деятельности органов местного самоуправления, поскольку, они обеспечивают эффективное управление публичными делами. Среди правовых форм ведущее место занимает нормотворческая деятельность, которая предоставляет возможность представительским органам местного самоуправления, в пределах своих полномочий, принимать нормативные и другие акты в форме решений. Применение правоприменительной формы деятельности осуществляется путем принятия индивидуальных решений исполнительными органами местного самоуправления, которые осуществляют текущее управление публичными делами. Видится за необходимое расширить применение договорной формы деятельности органов местного самоуправления в Украине, и использовать ее между органами местного самоуправления.

Ключевые слова: формы деятельности органов местного самоуправления, решения местных советов, распоряжения исполнительных органов местного самоуправления, административный договор.

Buchynska A.I. FORMS OF PUBLIC ACTIVITY OF LOCAL GOVERNMENTS OF POLAND AND UKRAINE: COMPARATIVE ANALYSIS / Zhytomyr national agrarian and ecological university, Ukraine

The author researches legal basis for the activity of local governments of Poland and Ukraine.

The main purpose set for local authorities is to ensure efficient management of public affairs on local or regional level. One of the terms of efficiency of local authorities is selection of related forms, which are the external reflection of their activity.

The author considers a tradition division of activity forms of activity of local governments into: legal, organizational and legal-organizational. Legal forms are those types of functions that have legal consequences, namely: legislative, administrative or executive; law-enforcement; enforcement; applicative, etc.. Legal-organizational forms are those appeared in daily practical activity and set by legislation. This group of forms includes: a) sessions; b) assemblies; c) meetings; d) local initiative; e) representation in certain authorities or on a certain territory; f) individual and collective work of deputies, etc.. Organizational form is a type of activity of local governments regarding to exercising their tasks and functions within a set competence, they include: regulative; material and technical; ideological; educative, etc.

Among legal forms of activity of local governments of Poland and Ukraine the leading roles has legislative activity exercised through adoption of representative authority regulative and other laws in a form of decrees

within their authorities. As for decrees adopted by the executive committee of local council, a term "Resolution of Executive Authorities" is hereby suggested to use as the executives adopt legal acts for the execution of decrees of local councils.

An important meaning of activity of local governments is an application of contractual forms, allowing delegating execution of certain tasks in favor of other subjects. In Ukraine, a possibility to conclude administrative contracts set only between local authorities and local governments. The author, taking into consideration Polish experience, suggests expanding the application of contractual form in Ukraine and use it between local government of various level, for instance, Contract between districts or regional government and municipality on delegation of exercising tasks.

After researching the activity of local governments of Poland and Ukraine, the author suggests to implement the following term: "forms of activity of local government" as an external reflection of legislatively set governments authorities regarding to regulation and management of public affairs.

Key words: forms of activity of local government, decrees of local councils, resolutions of local executives, administrative agreement.

Основне завдання, яке ставиться перед органами місцевого самоврядування, це забезпечити ефективне управління публічними справами на локальному чи регіональному рівні. Зрозуміло, що з цією метою органи місцевого самоврядування, повинні наділятись реальними повноваженнями, що є головною передумовою виконання ними завдань місцевого самоврядування. Однак одних повноважень, які визначають потенційну можливість діяти певним чином, не вистачить, важливим завданням є встановити відповідні правові і організаційні форми реалізації органами місцевого самоврядування їх прав і обов'язків. Саме встановлення ефективних форм діяльності органів місцевого самоврядування повинно стати запорукою виконання завдань місцевого самоврядування.

Метою статті є здійснення порівняльного аналізу польського і українського законодавства щодо форм діяльності органів місцевого (територіального) самоврядування Польщі та України. Завданням є з'ясувати особливості форм публічної діяльності органів місцевого (територіального) самоврядування Польщі та України.

Термін "форма" походить від лат. forma, що означає зовнішній вигляд, зовнішній вияв, зовнішнє вираження. Діяльність органів місцевого самоврядування також має свій зовнішній вияв, що в юридичній літературі прийнято називати формами діяльності органів місцевого самоврядування. А.М. Колодій і А.Ю. Олійник пропонують під "формами діяльності державних і самоврядних органів" розуміти "здійснення певних, передбачених нормативно-правовими актами та практикою державного будівництва видів дій посадових та службових осіб законодавчих, виконавчих, судових та контрольно-наглядових органів і органів місцевого самоврядування, за допомогою яких реалізуються їх завдання і функції в межах компетенції кожного органу" [1, 35]. О.Ф. Фрицький формулює "форми діяльності представницьких органів місцевого самоврядування" як основні, самостійні, конкретні, здійснювані в межах певних правових, організаційно-правових та організаційних рамок дії рад, їх органів, посадових осіб та депутатів, за допомогою яких реалізується компетенція рад та їх органів [2, 189]. Я.В. Журавель під "формою управлінської діяльності органів місцевого самоврядування", розуміє зовнішньо виражене волевиявлення місцевих рад та їх виконавчих органів, що реалізується відповідно до законів та Конституції України в межах власної компетенції задля досягнення поставленої управлінської мети [3, 113].

А.М. Колодій і А.Ю. Олійник форми діяльності державних і самоврядних органів поділяють на правові, організаційні і організаційно-правові. Правовими формами є такі види здійснення функцій, які тягнуть за собою правові наслідки. До них належать: законотворча або нормотворча; управлінська або виконавча; правоохоронна; правореалізаційна; правозастосовна та ін. Організаційно-правовими називають форми, що склалися в повсякденній практичній діяльності і закріплені нормативно-правовими актами. До цієї групи форм належать: а) сесії; б) засідання; в) збори; г) місцеві ініціативи; д) представництво в певних органах чи на певній території; е) індивідуальна і колективна робота депутатів та ін. Організаційна форма є видом діяльності державних і самоврядних органів щодо здійснення ними своїх завдань і функцій у межах визначеної компетенції. До них відносять: регламентуючу; матеріально-технічну; ідеологічну; виховну та ін. [1, 35-37].

Я.В. Журавель, досліджуючи форми управлінської діяльності органів місцевого самоврядування, пропонує класифікувати їх на юридично значущі та юридично незначущі. Під

юридично значущими формами управлінської діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, необхідно розуміти такі, використання яких спричиняє виникнення конкретного результату. До них відносить: видання правових актів управління, укладання адміністративних договорів, вчинення інших юридичне значущих дій. Юридичне незначущими формами управління, вважає такі, які безпосередньо юридичного значення не мають, тобто не спричиняють виникнення конкретного юридичного результату. До них відносяться організаційні дії та матеріально-технічні операції [3, 113-114].

Незважаючи на існуючі в науковій літературі розбіжності щодо поділу форм діяльності органів місцевого самоврядування. До найважливіших з них, необхідно віднести ті форми, за допомогою яких здійснюється безпосереднє регулювання і управління суттєвою часткою публічних справ. До таких форм переважна більшість науковців відносить правові форми діяльності органів місцевого самоврядування.

Серед правових форм діяльності органів місцевого самоврядування провідне місце займає нормотворча діяльність, що здійснюється шляхом прийняття представницьким органом у межах своїх повноважень нормативних та інших актів у формі рішень. Відповідно до ч.2 і 3 ст.59 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" рада приймає рішення відкритим (у тому числі поіменним) або таємним голосуванням на пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених законом [4].

Відповідно до ч.15 ст.46 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" протоколи сесій та рішення сільської, селищної, міської ради підписуються особисто сільським, селищним, міським головою; районної в місті, районної і обласної ради – головою відповідної ради, і тільки, у разі їх відсутності – відповідно секретарем сільської, селищної, міської ради чи відповідно заступником голови районної в місті, районної ради чи першим заступником, заступником голови обласної ради, або, у випадках, передбачених законом, – депутатом ради, який за дорученням депутатів головував на її засіданні. Водночас, частиною 4 статті 59 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачена можливість ветування сільським, селищним, міським головою рішення відповідної місцевої ради в п'ятиденний строк з моменту його прийняття та внесення його на повторний розгляд ради із обґрунтуванням зауважень. У цьому випадку, місцева рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути рішення. Якщо рада відхилила зауваження сільського, селищного, міського голови і підтвердила попереднє рішення двома третинами депутатів від загального складу ради, воно набирає чинності. В.І. Борденюк виражає погляд про необхідність вдосконалення процедури подолання "вето" сільського, селищного, міського голови на рішення відповідної ради, оскільки, "він не може мати переваг у вирішенні питань місцевого значення перед сільськими, селищними, міськими радами, які є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені і в їх інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування" [5, 199].

На підставі вищезазначеного слід вважати, що ч.4 ст.59 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" буде застосовуватись лише тоді, коли голова відповідної ради був відсутній на її засіданні; якщо ж голова був присутній на засіданні відповідної ради, коли приймалось рішення, як виникає з ч.15 ст.46 зазначеного Закону, він зобов'язаний його підписати. Вважаємо, що не врегульованою є правова ситуація, коли сільський, селищний, міський голова був присутній на засіданні місцевої ради, але з мотивованих причин відмовляється підписувати її рішення, що, фактично, є рівнозначне із застосуванням права "вето". Тому пропонуємо ч.15 ст.46 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" після слів "у разі їх відсутності" доповнити "або відмови з мотивованих причин їх підписати".

Окрім представницьких органів місцевого самоврядування, право здійснення нормотворчої діяльності, на підставі ч.6 ст.59 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні", належить виконавчому комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, який у межах своїх повноважень приймає рішення. Рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету і підписуються сільським, селищним, міським головою, головою районної в місті ради. Відповідно до ч.7 ст.59 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" в разі незгоди сільського, селищного, міського голови (голови районної в місті ради) з рішенням виконавчого комітету ради він може зупинити дію цього рішення своїм розпорядженням та внести це

питання на розгляд відповідної ради. Виникає цілком закономірне питання доцільності внесення головою на розгляд відповідної ради зупинених ним рішень, адже виконавчий комітет повинен видавати нормативно-правові акти на виконання рішень місцевої ради.

На нашу думку, варто було б замість терміна "рішення виконавчого комітету" місцевої ради застосовувати термін "розпорядження виконавчого органу", оскільки виконавчий орган місцевої ради приймає нормативно-правові акти (розпорядження) на виконання її рішень. Така позиція знаходить своє логічне підтвердження в ч.8 ст.59 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні", відповідно до якої сільський, селищний, міський голова, голова районної в місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження. А оскільки правовий статус голови тяжіє до виконавчих органів, вважаємо за доцільне визначити "розпорядження" нормативно-правовими актами виконавчих органів місцевого самоврядування.

У Польщі, подібно як в Україні, основною формою діяльності представницьких органів територіального самоврядування є нормотворча, і це цілком зрозуміло, оскільки, ці органи покликані представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення. У процесі здійснення нормотворчої діяльності рада (сеймік) приймають рішення нормативного характеру, затверджують регламент ради (сейміку), статут гміни (повіту, воєводства) тощо. Щодо нормотворчої діяльності виконавчих органів територіального самоврядування, то така діяльність є більшою мірою винятком, ніж закономірністю, адже, головним призначенням цих органів є виконання рішень прийнятих представницьким органом. Тому лише в ситуації, яка вимагає швидкого врегулювання, війт, який є одноособовим виконавчим органом гміни, має право на підставі ч.2 ст.41 Закону "Про гмінне самоврядування" видавати приписи у формі розпорядження [6]. Таке розпорядження повинно бути затверджене на найближчій сесії ради гміни. У випадку, якщо зазначене розпорядження не буде передане на затвердження або буде відмовлено в його затвердженні, рада гміни визначає дату припинення його чинності. Тобто польський законодавець, при здійсненні нормотворчої діяльності органами місцевого самоврядування пріоритет надав представницьким органам.

На наш погляд, з урахуванням польського досвіду, в українському законодавстві також необхідно передбачити можливість здійснення нормотворчої діяльності виконавчих органів місцевих рад тільки в крайніх випадках (наприклад, виникнення надзвичайних екологічних ситуацій). Така діяльність виконавчих органів місцевих рад повинна бути обумовлена двома чинниками: по-перше, виникла необхідність швидкої правової регламентації певної ситуації, і по-друге, рада не працює сесійно.

У процесі реалізації органами місцевого самоврядування управлінських повноважень, важливе значення має правозастосовча форма їх діяльності, в результаті якої відбувається прийняття актів індивідуального характер. Відповідно до ч.1 ст.59 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" представницьким органам місцевого самоврядування надана можливість, окрім нормативних, видавати інші акти, до яких можна також віднести правозастосовчі. Правозастосовчі акти органів місцевого самоврядування видаються у формі рішень, оскільки, відповідно до вищезазначеної норми, рада приймає нормативні та інші акти лише у формі рішень.

І хоча український законодавець, уповноваживши представницькі органи місцевого самоврядування видавати правозастосовчі акти, вважаємо, що правозастосовчий акт повинен, в переважній більшості, видаватись не представницькими а виконавчими органами місцевого самоврядування. Адже виконавчі органи місцевого самоврядування покликані безпосередньо здійснювати поточне управління публічними справами, тому саме до їх повноважень, необхідно віднести прийняття індивідуальних рішень у конкретних справах. До того ж, ці органи працюють на постійній основі, на відміну від рад, які працюють сесійно, що у свою чергу може паралізувати процес прийняття управлінських рішень та діяльність місцевого самоврядування в цілому.

Порівнюючи законодавство Польщі і України щодо правозастосовчої діяльності органів місцевого самоврядування, необхідно зазначити, що польський законодавець прийняття індивідуальних рішень відніс до повноважень виконавчого органу. На рівні гміни, відповідно до ч.1 ст.39 Закону "Про самоврядування гміни", право видавати індивідуальні рішення належить війту, який є одноособовим виконавчим органом. Війт може уповноважити своїх

заступників або інших працівників виконавчого органу видавати рішення індивідуального характеру від свого імені. Як зазначає польський науковець З. Буковський, повноваження війта щодо видання адміністративних рішень мають виключний характер, а це означає, що жоден інший орган, в тому числі рада гміни, не можуть обмежити його самостійність щодо видання таких рішень. Більш того, якщо норма права визначає компетентними щодо прийняття індивідуального рішення органи гміни, то завжди необхідно під таким органом розуміти війта [7, 221-222]. На рівні повіту і воєводства діють колегіальні виконавчі органи, які очолюють відповідно староста і маршалок. Відповідно до ст.38 Закону "Про повітове самоврядування" право видавати індивідуальні рішення належить старості, за винятком тих випадків, коли закон наділяє такими повноваженнями правління [8]. Рішення індивідуального характеру, прийняті правлінням, підписує староста. У рішенні зазначаються імена та прізвища членів правління, які брали участь у видачі даних рішень. На рівні воєводства, подібно як у повіті, згідно зі ст.46 Закону "Про воєводське самоврядування", право видавати індивідуальні рішення належить маршалку, а у випадках, передбачених законом, – сейміку воєводства [9].

Як бачимо, польський законодавець, при прийнятті індивідуальних рішень, прерогативу надав виконавчим органам територіального самоврядування. До того ж, при діяльності колегіальних виконавчих органів, як це має місце на рівні повіту і воєводства, видача індивідуальних рішень, здійснюється, по суті, одноособово старостою і маршалком, які очолюють ці органи.

Отже, дослідивши правозастосовчу діяльність органів самоврядування Польщі та України, в аспекті порівняльного аналізу, вважаємо за необхідне на законодавчому рівні закріпити за виконавчими органами місцевих рад право видавати індивідуальні рішення у формі розпоряджень.

Досліджуючи правові форми діяльності органів місцевого самоврядування, слід звернутись до такої форми управлінської діяльності, як договірна. Зазначена правова форма діяльності органів місцевого самоврядування знайшла своє відображення також і на законодавчому рівні. Зокрема, в ст.ст.60 і 61 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" український законодавець тричі визначив можливість застосування договірної форми діяльності органів місцевого самоврядування. У всіх зазначених випадках використання договірної форми в діяльності органів місцевого самоврядування виникає з управління об'єктами права комунальної власності або коштами місцевих бюджетів. На наш погляд, ці договори мають цивільно-правовий характер, оскільки на їх підставі відбувається цивільний обіг об'єктів права комунальної власності, тому вони повинні регулюватись нормами цивільного права. Договірна форма діяльності органів місцевого самоврядування передбачена також статтею 35 Закону "Про місцеві державні адміністрації", згідно з положеннями якої місцеві державні адміністрації можуть укладати договори з органами місцевого самоврядування з метою здійснення спільних програм [10]. На нашу думку, у цьому випадку йдеться про публічно-правові або адміністративні договори, тому що вони укладаються між суб'єктами владних повноважень.

У науці адміністративного права розглядається поняття "адміністративного договору", яким є угода двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один із яких завжди є суб'єктом виконавчої влади [11, 141]. Подібне визначення поняття "адміністративного договору" дає В.К. Колпаков, на думку якого, "це визначена актами адміністративного права угода сторін, одна з яких є носієм державна-владних повноважень стосовно інших" [1, 220]. Органи місцевого самоврядування є суб'єктами адміністративного права, тому цілком очевидною є можливість у процесі здійснення ними управлінської діяльності використання такої форми, як адміністративний договір. Нормативно-правове визначення поняття "адміністративний договір" міститься в п.14 ч.1 ст.3 Кодексу адміністративного судочинства України, під яким необхідно розуміти "дво- або багатосторонню угоду, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що випливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди" [12].

До характерних рис адміністративного договору, який є різновидом публічно-правового договору відносять наступні: 1) обов'язковим суб'єктом даного договору є орган виконавчої влади (посадова особа); 2) сторони адміністративного договору "перебувають не в однаковому стані", адже одна із сторін має владні повноваження, що дає їй можливість визначати поведінку іншої сторони; 3) головною умовою дійсності адміністративного договору є вимога компетентності органу виконавчої влади як учасника договору; 4) метою адміністративних

договорів є головним чином реалізація публічних інтересів [11, 144-145].

Польський законодавець у законах, які регулюють територіальне самоврядування також закріпив договірну форму діяльності самоврядних одиниць, від імені яких управління здійснюють органи територіального самоврядування. Необхідно підкреслити, що самоврядні територіальні одиниці (гміна, повіт, воєводство), з одного боку, виступають учасниками адміністративних правовідносин, оскільки є суб'єктами, наділеними владними повноваженнями щодо регулювання і управління публічними справами. А з іншого боку, самоврядні територіальні одиниці є юридичними особами, які здійснюють управління комунальною власністю та господарську діяльність, у зв'язку з чим являються учасниками цивільних правовідносин.

Згідно зі ст.8 Закону "Про самоврядування гміни" і ст.5 Закону "Про самоврядування повіту" гміна і повіт можуть укладати договори з органами державної влади стосовно виконання самоврядними одиницями державних завдань. Гміна (повіт) може також виконувати завдання, що належать до компетенції інших самоврядних одиниць, шляхом укладення з ними договорів. Як зазначає польський дослідник З. Леонський, ці договори є адміністративними або публічно-правовими, оскільки, укладаються між суб'єктами, наділеними владними повноваженнями, предметом яких є виконання публічних завдань, у зв'язку з чим регулюються нормами адміністративного права [13, 39-40].

Як учасник цивільних правовідносин, самоврядна територіальна одиниця (гміна, повіт, воєводство) може укладати цивільно-правові договори щодо управління майном. І хоча, як зазначає З. Леонський, у господарському обороті форми цивільного права є ефективнішими, ніж адміністративні форми, однак, необхідно пам'ятати, що орган територіального самоврядування є органом публічної влади, тому при укладенні договорів цивільного права, його діяльність обмежується нормами адміністративного права [13, 40-41].

Отже, порівнюючи використання договірної форми як різновиду правової форми діяльності органів місцевого самоврядування Польщі та України, необхідно відмітити, що польський і український законодавець запровадив дану форму діяльності органів місцевого самоврядування на законодавчому рівні. Щодо адміністративних договорів, то в Україні передбачена можливість їх укладення лише між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. З урахуванням польського досвіду вважаємо, що необхідно законодавчо закріпити можливість використання договірної форми діяльності між органами місцевого самоврядування України, наприклад, договір між районною чи обласною і сільською (міською) радою про делегування виконання завдань.

Тому, по-перше, пропонуємо в Законі "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачити можливість укладення адміністративних договорів між органами державної влади і органами місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів щодо виконання публічних завдань. А по-друге, закріпивши за територіальною громадою статус юридичної особи, визнати її самостійним учасником цивільного обороту з можливістю укладати цивільно-правові договори, у першу чергу щодо управління майном комунальної власності.

Окрім правових форм діяльності органів місцевого самоврядування, необхідно виділити організаційно-правові форми діяльності цих органів, оскільки за їх допомогою реалізуються правові форми діяльності органів місцевого самоврядування. До організаційно-правових форм діяльності органів місцевого самоврядування відносяться: сесії рад місцевого самоврядування; засідання виконавчих комітетів рад, постійних комісій; робота депутатів на всій території відповідної територіальної громади; організація і проведення місцевих референдумів, загальних зборів громадян; місцеві ініціативи членів територіальної громади; громадські слухання.

Польський і український законодавець визначили сесію основною організаційно-правовою формою діяльності представницьких органів місцевого самоврядування. У цілому в законодавстві двох держав порядок скликання і проведення сесій є подібним. Існують деякі відмінності, але вони, на наш погляд, є несуттєвими, наприклад, відповідно до ч.2 ст.46 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" перша сесія новообраної сільської, селищної, міської ради скликається відповідною територіальною виборчою комісією не пізніше як через два тижні після реєстрації новообраних депутатів ради в кількості, яка забезпечує повноважність

складу ради, а згідно з ч. 2 ст. 20 Закону "Про гмінне самоврядування" перша сесія новообраної ради гміни скликається головою попереднього складу ради протягом семи днів після оголошення результатів виборів до рад на території всієї держави.

Організаційні форми діяльності органів місцевого самоврядування – це вид діяльності органів місцевого самоврядування щодо здійснення їх завдань і функцій у межах визначеної компетенції. Вони не тягнуть за собою правових наслідків. Можна виділити внутрішньоорганізаційну і матеріально-технічну форми діяльності органів місцевого самоврядування.

Внутрішньоорганізаційна форма діяльності органів місцевого самоврядування має забезпечити ефективність організаційно-правових форм діяльності цих органів, їх нормального функціонування. Більшою мірою внутрішньоорганізаційна форма діяльності органів місцевого самоврядування стосується голови відповідної ради, який здійснює підготовку сесій та виконавчого органу місцевого самоврядування, який повинен забезпечити виконання рішень представницького органу. Здійснення організаційних форм діяльності органів місцевого самоврядування зазвичай не регулюється на законодавчому рівні. При організаційних формах діяльності особливого значення набуває досвід голів рад та депутатів, який здобувається на підставі професійних знань, практичних навичок, організаторських здібностей, а також конкретних і обґрунтованих заходів, що розробляються і здійснюються представницькими і виконавчими органами місцевого самоврядування. Важливу роль щодо організації діяльності органів місцевого самоврядування, на наш погляд, мають відігравати статути територіальних громад. Саме цими локальними нормативно-правовими актами можна регламентувати організаційні питання діяльності органів місцевого самоврядування.

Матеріально-технічні форми діяльності органів місцевого самоврядування можна поділити на дві групи: матеріальні і технічні. Ці форми реалізуються секретарем та апаратом ради і виконавчого органу. До матеріальних форм діяльності органів місцевого самоврядування прийнято відносити операції, пов'язані з постачанням, прийманням та передачею матеріальних, грошових та інших коштів, а також майна, устаткування тощо.

Дослідивши форми діяльності органів місцевого самоврядування Польщі та України, можна запропонувати наступне визначення поняття: "форми діяльності органів місцевого самоврядування" є зовнішнім виразом реалізації органами місцевого самоврядування законодавчо визначених владних повноважень щодо регулювання і управління публічними справами. Усі форми діяльності органів місцевого самоврядування можна поділити на правові, організаційно-правові і організаційні. Провідну роль у діяльності органів місцевого самоврядування відіграють правові форми, серед яких важливе значення має нормотворча і правозастосовча форми. Потребує подальшого вдосконалення договірна форма, яка дозволяє органам місцевого самоврядування, які є різновидом органів публічної влади, діяти на рівних і співпрацювати з органами державної влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Колодій А.М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підруч. [2-ге вид., перероб. і доп.] / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 504 с.
2. Муніципальне право України: [підруч.] / [В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.]; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
3. Журавель Я.В. Форми управлінської діяльності органів місцевого самоврядування / Я.В. Журавель // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 5. – С. 113-116.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
5. Борденюк В.І. Правовий статус сільського, селищного, міського голови у контексті законодавчих ініціатив / В.І. Борденюк // Право України. – 2011. – № 3. – С. 193-200.
6. O samorzndzie gminnym: ustawa z dn. 8 marca 1990 r. // Dziennik Ustaw. – 2001. – № 142. – Poz. 1591.

7. Bukowski Z. Ustryj samorzndu terytorialnego / Bukowski Z., Jкdrzejewski T., Rnczka P. – Toruc: Dom Organizatora, 2003. –384 s.

8. O samorzndzie powiatowym: ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. // Dziennik Ustaw. – 2001. – № 142. – Poz. 1592.

9. O samorzndzie wojewydztwa: ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. // Dziennik Ustaw. – 2001. – № 142. – Poz. 1590.

10. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.

11. Адміністративне право України: підруч. [для юрид. вузів і фак.] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2001. – 528 с.

12. Кодекс адміністративного судочинства України: [наук.-практ. комент.] / [Н.О. Армаш, О.М. Бандурка, А.В. Басов та ін.]; за заг. ред. докт. юрид. наук, проф. А.Т. Комзюка. – К.: Прецедент; Істина. – 823 с.

13. Leocski Z. Ustryj i zadania samorzndu terytorialnego w Polsce / Z. Leocski. – Poznac: Dom Wydawniczy "Jawica", 1994. – 108 s.

УДК 341.17: 06.013

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СТАТУТНОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ: ПРОЦЕДУРА РОЗРОБКИ ТА ПРИЙНЯТТЯ СТАТУТУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Зайцева І.О., здобувач

Маріупольський державний університет

Стаття присвячена дослідженню проблем реформування етапів та стадій статутної нормотворчості в галузі муніципального права. Питанням технології статутного нормотворчого процесу та проведення аналізу етапів "становлення" статуту територіальної громади як цілісного юридичного документу.

Ключові слова: статут територіальної громади, нормативно-правовий акт, правотворча ініціатива громади, суб'єкти правотворчості, юридичний документ, об'єкти регулювання, технологія статутного нормотворчості.

Зайцева И.А. ПУТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УСТАВНОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА: ПРОЦЕСС РАЗРАБОТКИ И ПРИНЯТИЯ УСТАВА ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОБЩИНЫ / Мариупольский государственный университет, Украина

Статья посвящена исследованию проблем реформирования этапов и стадий уставного нормотворчества в отрасли муниципального права. Вопросам технологии уставного нормотворческого процесса и анализа этапов становления устава территориальной общины, как целостного юридического документа.

Ключевые слова: устав территориальной общины, нормативно-правовой акт, правотворческая инициатива общины, субъекты правотворчества, юридический документ, объекты регулирования, технология уставного нормотворчества.

Zaitseva I.A. WAYS OF IMPROVEMENT STATUTORIES LAW-MAKING PROCESS: PROCEDURE OF DEVELOPMENT AND ADOPTION OF STATUTE OF TERRITORIAL COMMUNITY / Mariupol state university, Ukraine

The article consideres at the challenge of reforming the types and studies of the law-making process of statute of territorial community in the system of municipal law. The proposition is improving the law-making process of two stages development and adoption stages for the Statute of territorial Community. In the article was proposed the procedure of the creation new theoratical methodology aspects of law-making process and analysis stages of the establishment of the Statute of the territorial Community as an integrative legal normative act. The main legal normative act of the territorial Community which establishes the main rules of behavior of members of the Community.

The organizational-legal nature of the Charter of Community is characterized different from other legal acts and procedures of creating and adopting the Charter of the Territorial Community. The qualitative procedure of development directly affects effective implementation of local constitution and efficiency of Statutory Law Institute of Municipal Law of Ukraine.