

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

ORGANIZATIONAL-LEGAL FORMS OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES' ACTIVITY

Кириченко Ю.М., д.ю.н., професор,
професор кафедри правового забезпечення підприємницької діяльності
та фінансової безпеки факультету № 6
Харківський національний університет внутрішніх справ

У статті детальному аналізу піддано організаційно-правові форми діяльності органів місцевого самоврядування, серед яких виділено та охарактеризовано: сесії сільських, селищних, міських рад; засідання постійних комісій місцевих рад; засідання виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад; робота сільських, селищних, міських голів, старост; робота депутатів на всій території відповідної територіальної громади; організація і проведення місцевих референдумів, загальних зборів громадян; місцеві ініціативи членів територіальної громади; громадські слухання.

Підкреслено, що основною організаційно-правовою формою роботи сільських, селищних, міських, районних у місті (у разі їх створення), районних, обласних рад є сесія – сукупність пленарних засідань ради, а також засідань її постійних комісій.

Доведено, що все більшого розповсюдження набувають виїзні засідання постійних комісій відповідних рад, що сприяє активізації діяльності місцевих рад, а також дозволяє глибше вивчати проблеми, що турбують населення, та своєчасно їх вирішувати.

До організаційної форми роботи посадових осіб органів місцевих рад віднесено роботу з населенням, що проявляється у двох формах: безпосередній (прийом громадян; розгляд звернень громадян; звіт посадових осіб перед територіальною громадою; інформування про свою діяльність через засоби масової інформації) та опосередкованій (через помічників, референтів, громадські приймальні, депутатський корпус, органи самоорганізації населення тощо).

Сукупність організаційно-правових форм діяльності депутатів місцевих рад умовно поділено на такі групи: сесійні та позасесійні, індивідуальні та колективні, правові та організаційні, форми роботи в місцевій раді та у виборчому окрузі тощо.

Окрему увагу приділено таким організаційно-правовим формам реалізації функцій та повноважень депутата на сесії місцевої ради, як депутатський запит і депутатське запитання.

Встановлено, що формами безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення є місцеві вибори та референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи членів територіальної громади; громадські слухання, органи самоорганізації населення, здійснення яких вимагає свого удосконалення та внесення відповідних змін до чинного законодавства України.

Ключові слова: місцеве самоврядування, організаційно-правові форми, сесія місцевої ради, посадова особа, міський голова, староста, депутат місцевої ради, органи самоорганізації населення.

The article provides a detailed analysis of the organizational-legal forms of local self-government bodies' activity, among which the following are highlighted and characterized: sessions of local councils; meetings of standing commissions of local councils; meetings of executive committees of local councils; work of village, settlement, city heads, elders; work of deputies throughout the territory of the relevant territorial community; organization and holding of local referendums, general meetings of citizens; local initiatives of members of the territorial community; public hearings.

It is emphasized that the main organizational-legal form of work of village, settlement, city, district in the city (if they are created), district, region councils is a session – a set of plenary meetings of the council, as well as meetings of its standing commissions.

It has been proven that field meetings of the permanent commissions of the relevant councils are becoming more and more widespread, which contributes to the activation of the local councils activities', and also allows for a deeper study of the problems that concern the population and their timely solution.

The organizational form of work of local councils officials' includes work with the population, which manifests itself in two forms: direct (reception of citizens; consideration of appeals from citizens; report of officials to the territorial community; informing about their activities through mass media) and indirect (through assistants, referents, public reception rooms, deputy corps, bodies of self-organization of the population, etc.).

The set of organizational-legal forms of activity of local councils deputies' is conditionally divided into the following groups: sessional and non-sessional, individual and collective, legal and organizational, forms of work in the local council and in the electoral district, etc.

Particular attention is paid to such organizational and legal forms of implementation of functions and powers of the deputy at the session of the local council, as a deputy request and a deputy question.

It has been established that the forms of direct participation of citizens in solving issues of local importance are local elections and referendum, general meetings of citizens at their place of residence, local initiatives of members of the territorial community; public hearings, bodies of self-organization of the population, the implementation of which requires improvement and the introduction of appropriate changes to the current legislation of Ukraine.

Key words: local self-government, organizational-legal forms, local council session, official, city mayor, headman, deputy of the local council, bodies of self-organization of the population.

Організація діяльності органів місцевого самоврядування, належне правове регулювання повноважень та форм їхньої діяльності мають вирішальне значення для управлінського впливу цих органів на суспільні відносини та забезпечення ефективного управління публічними справами на місцевому рівні, в межах яких мають бути реалізовані права і свободи людини, надані необхідні послуги населенню та забезпечений соціально-економічний розвиток відповідної території обслуговування.

Головною передумовою виконання органами місцевого самоврядування завдань, покладених на ці органи зако-

нодавством України, є наділення муніципальних органів реальними повноваженнями. Однак, самого встановлення повноважень та визначення потенційної можливості органів місцевого самоврядування діяти певним чином, не завжди достатньо для ефективного вирішення питань місцевого значення. Важливим завданням постає використання відповідних організаційно-правових форм діяльності органів місцевого самоврядування, реалізації їх прав і обов'язків.

Діяльність органів місцевого самоврядування має свій зовнішній вияв, що в юридичній літературі й називається формами діяльності органів місцевого самоврядування.

Термін «форма» походить від латинського «forma», що означає зовнішній вигляд, зовнішній вияв, зовнішнє вираження.

Під формами діяльності органів публічної влади розуміють зовнішню сторону їх функціонування, тобто сукупність однорідних дій такого органу, які здійснюються у певних організаційних рамках, визначених законодавством. Іншими словами, форми діяльності – це однорідна діяльність органів публічної влади, через які реалізуються їх функції [1].

Досить поширеним є поділ форм діяльності суб'єктів публічної влади на правові та неправові. Проте, на думку О. Ф. Фрицького, поділ форм діяльності на правові та неправові викликає сумнів, оскільки фактичні дії, які становлять зміст організаційної форми діяльності, спрямовані на здійснення повноважень виконавчих і розпорядчих органів за допомогою конкретних організаційних форм та методів, що ґрунтуються на відповідних нормах права, коли одні служать своєрідною основою для подальшого здійснення юридичних дій, а інші – для безпосереднього здійснення повноважень [2, с. 214–215]. Інші вчені поділяють форми діяльності державних і самоврядних органів на правові, організаційні та організаційно-правові [3, с. 35–37].

Аналіз норм законодавства України про місцеве самоврядування дозволяє серед організаційно-правових форм діяльності органів місцевого самоврядування виділити: сесії сільських, селищних, міських рад; засідання постійних комісій місцевих рад; засідання виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад; робота сільських, селищних, міських голів, старост; робота депутатів на всій території відповідної територіальної громади; організація і проведення місцевих референдумів, загальних зборів громадян; місцеві ініціативи членів територіальної громади; громадські слухання.

Основною організаційно-правовою формою роботи сільських, селищних, міських, районних у місті (у разі їх створення), районних, обласних рад є сесія – сукупність пленарних засідань ради, а також засідань її постійних комісій. «Сесія дає можливість всебічно враховувати досвід і думку всіх депутатів та їх виборців» [4, с. 268]. Порядок проведення як першої сесії новообраної місцевої ради, так і наступних сесій відповідних рад передбачений ст. 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5].

Розглядаючи сесію як основну організаційну форму діяльності представницького органу місцевого самоврядування, слід зупинитись на визначенні самого поняття «сесія». Варто зазначити, що чинне законодавство про місцеве самоврядування не містить визначення поняття «сесія», говорячи лише про загальні засади здійснення роботи представницькими органами сесійно та про складові сесії – пленарні засідання ради, а також засідання постійних комісій ради. Таку норму містять і більшість регламентів місцевих рад. Так, наприклад, регламенти Харківської, Київської, Сумської, Одеської, Вінницької міських та обласних рад аналогічно Закону зазначають, що ради проводять роботу сесійно; сесії ради складаються з пленарних засідань, а також засідань постійних комісій ради.

Більшість науковців розглядають сесію місцевої ради як основну організаційну форму роботи органу місцевого самоврядування. Наприклад, М. Корнієнко визначає сесію як основну форму прояву активності, життєдіяльності ради й зазначає: «у зв'язку з політизацією нашого суспільства давно минули ті часи, коли сесії збиралися лише для порадного схвалення заздалегідь підготовлених виконавчими органами рішень. Сьогодні сесії є аренами суперництва і співробітництва різних політичних сил, представлених в радах. А тому питання проведення сесій рад, зокрема їх регламентні правила, набувають великої політичної ваги» [6, с. 124]. На думку С. Г. Серьогіної, сесія – це основна організаційна форма діяльності представницького органу місцевого самоврядування, де виявляються принцип колегіальності в прийнятті рішень,

форма роботи, яка включає сукупність пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій, що проводяться в період між ними [7, с. 178].

В окремих наукових працях поняття «сесія» ототожнюється з «пленарним засіданням», так само як і в практиці роботи деяких органів місцевого самоврядування ці поняття сприймаються як тотожні. Дійсно, без чіткого законодавчого визначення складно знайти межі між цими категоріями. Проте, сесія не є окремою процедурою, сесія – це певний період часу, протягом якого відповідна рада реалізує свої повноваження як представницький орган місцевого самоврядування для вирішення питань місцевого значення, а пленарні засідання слід розглядати лише як складову частину сесії відповідної місцевої ради. Підтвердження своєї думки ми знаходимо і в наукових працях українських вчених. Зокрема, Ю. А. Шпак вважає, що сесію, на відміну від пленарного засідання, важко охарактеризувати як певну процедуру. Це скоріше поняття, що означає певний проміжок часу, протягом якого проходять конкретні заходи і здійснюються певні дії, спрямовані на вироблення і прийняття певних рішень, розгляду радою певного переліку питань. Отже, поняття «сесія» не є тотожним поняттю «пленарне засідання»: початком сесії варто вважати день, з якого починається проведення засідань постійних комісій, на яких розглядаються питання порядку денного сесії, а не день, коли проводиться пленарне засідання [8, с. 60].

Як було визначено раніше, сесія ради складається не лише з її пленарних засідань, їх складовою Закон визначає ще й засідання постійних комісій відповідної ради, які скликаються в міру необхідності та є правомочними, якщо в них бере участь не менш як половина від загального складу комісії. Не зважаючи на те, що законодавець чітко не визначає види засідань постійних комісій місцевих рад, вони можуть бути чергові та позачергові, відкриті та закриті. Останнім часом все більшого розповсюдження набувають виїзні засідання постійних комісій відповідних рад. Як правило, на них обговорюються проблеми, які безпосередньо зачіпають дану територію, в присутності великої кількості громадян, які мають можливість безпосередньо поспілкуватися з депутатами та посадовими особами місцевого самоврядування, чим посилюється ефект присутності виборців при обговоренні назрілих питань. За допомогою виїзних засідань постійних комісій, зокрема, зміцнюються зв'язки депутатів місцевої ради із виборцями, депутати отримують цінну інформацію про реальний стан справ, що допомагає глибше пізнати сутність наявних проблем та швидко усунути недоліки. Виїзні засідання постійних комісій місцевих рад – це також одна з форм активізації роботи постійних комісій, накопичення депутатами практичного досвіду реалізації представницького мандату [7, с. 332–334].

Підкреслюючи досить значну роль проведення виїзних засідань постійних комісій місцевих рад у вирішенні нагальних проблем населення на місцевому рівні, було б доцільно впровадити таку практику не лише в межах окремої територіальної громади, а закріпити на законодавчому рівні обов'язкове проведення таких виїзних засідань постійних комісій хоча б 1 раз на рік, що сприятиме активізації діяльності місцевих рад, дозволить глибше вивчити проблеми, що турбують населення, та своєчасно їх вирішити.

Наступною організаційною формою роботи органів місцевого самоврядування є засідання виконавчих комітетів сільських, селищних, міських, районних у місті рад. Організаційно-процедурні питання діяльності виконавчого комітету сільської, селищної, міської та районної у місті (у разі її створення) ради, регулюються регламентом виконавчого комітету, який затверджується з метою забезпечення здійснення виконавчим комітетом покладених на нього повноважень та впорядкування управлінської діяльності.

Взагалі організаційні форми діяльності, які застосовуються виконавчими органами, мають розгалужену систему, що пов'язано з тим, що функції цих органів місцевого самоврядування потребують від них здійснення багатовекторної діяльності практично за всіма напрямками. Залежно від спрямованості організаційні форми діяльності поділяють на внутрішньо-організаційну та організаторську. Внутрішньо-організаційна форма діяльності включає в себе питання її структури, а також процедури здійснення зазначеної діяльності. Завдяки цій формі забезпечується функціонування не тільки системи виконавчих органів, а й усієї системи місцевої ради. Організаторська ж форма діяльності охоплює зовнішній бік діяльності виконавчих органів і поділяється також на 2 види: суто організаторську (забезпечення реалізації рішень виконавчих органів, безпосереднє керівництво всіма галузями управління, зустрічі, наради, перевірки, ревізії, інструктування, інспектування тощо) та організаційно-масову (спрямована на залучення членів територіальної громади до безпосередньої діяльності з управління, доведення до їх відома прийнятих актів, заходів, що проведені або ж плануються до здійснення) [9, с. 118–119].

Зміст та форми роботи сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради та її виконавчих органів багато в чому залежать від повноважень головної посадової особи відповідної територіальної громади. Відповідний голова в межах, визначених законом, організовує роботу місцевої ради та її виконавчого комітету. В цілому, сільський, селищний, міський голова має значні важелі впливу на організацію роботи представницького органу місцевого самоврядування. Це визначається тим, що сільський, селищний, міський голова має першочергове право на скликання сесії ради, внесення пропозицій та формування порядку денного засідання ради. Крім цього, значна кількість проектів рішень ради розробляється у виконавчих органах ради. Право «вето» на рішення ради є також вагомим інструментом у прийнятті рішень, ініційованих виконавчим комітетом або відповідним головою. В той же час надмірне застосування сільським, селищним, міським головою свого права на призупинення рішень ради може призвести до створення конфліктно-конфронтаційних методів з боку як окремих депутатів, так і депутатських груп [10, с. 17–21].

Вітчизняне законодавство наділяє сільського, селищного, міського голову організаційно-розпорядчими повноваженнями: він є головою відповідної ради, очолює її виконавчий комітет; організовує роботу ради та її виконавчого комітету; забезпечує підготовку на розгляд ради проектів цільових програм, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання; скликає сесії ради; здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету. Однією з функцій сільського, селищного, міського голови є головування на пленарних засіданнях ради. Взагалі роль сільського, селищного, міського голови в організації підготовки та проведення сесій місцевої ради є дуже визначальною. Тому чим детальніше законодавство України, регламент відповідної ради визначить статус відповідного голови, його повноваження і функціональні обов'язки, тим ефективнішою буде робота як головної посадової особи територіальної громади села, селища, міста, так і діяльність відповідної ради та її структурних підрозділів. Регламент сільської, селищної, міської ради повинен діяти як функціональний документ, розрахований на застосування в критичній ситуації. Наявність детально вписаних процедурних норм має стати елементом захисту від визнання актів ради незаконними, а баланс повноважень між радою, головою та виконавчим комітетом – застереженням від несподіваного дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови, а також надійним забезпеченням дотримання повноважень депутатів місцевої ради [11, с. 75].

До організаційної форми роботи посадових осіб виконавчих органів місцевих рад можна віднести безпосередню роботу цих осіб з населенням шляхом проведення особистих прийомів громадян сільським, селищним, міським головою та керівниками виконавчих органів місцевої ради, а також розгляд ними звернень громадян [12, с. 34–38].

Взагалі взаємодія посадових осіб органів місцевого самоврядування з територіальною громадою в умовах розвитку демократичного місцевого самоврядування є вкрай необхідною і проявляється вона у 2 формах: безпосередній та опосередкованій. Так, до безпосередньої форми роботи сільського, селищного, міського голови з представниками відповідної територіальної громади можна віднести: прийом громадян; розгляд звернень громадян; звіт сільського, селищного, міського голови перед територіальною громадою; інформування про свою діяльність через засоби масової інформації.

Організація ж роботи сільського, селищного, міського голови з населенням опосередковано здійснюється через його заступників, помічників, референтів, громадські приймальні, депутатський корпус, а також через виконавчі органи ради (виконавчий комітет, відділи, управління тощо) та органи самоорганізації населення.

Як головна посадова особа територіальної громади, сільський, селищний, міський голова веде особистий прийом громадян (п. 17 ч. 3 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Підкреслимо, що на прийом до голови може прийти не лише його виборець (особа, яка віддала свій голос за нього на місцевих виборах), але й інші громадяни, незалежно від того, на території якої громади вони проживають. Закон не вказує, з якою періодичністю має проводитися прийом громадян головою посадовою особою територіальної громади, не конкретизує порядок його проведення. Але, оскільки на сільського, селищного, міського голову поширюються повноваження депутатів місцевих рад, передбачені законодавством про статус депутатів місцевих рад, до регулювання питання проведення особистого прийому головою можна застосувати положення Закону України «Про статус депутатів місцевих рад». Керуючись п. 5 ч. 1 ст. 10 цього Закону, до обов'язків сільського, селищного, міського голови можна віднести визначення і оприлюднення днів, годин та місця прийому виборців та інших громадян, проведення регулярного, не рідше одного разу на місяць, прийому виборців.

Згідно із ст. 22 Закону України «Про звернення громадян» прийом проводиться регулярно у встановлені дні та години, у зручний для громадян час, за місцем їх роботи і проживання. Графіки прийому доводяться до відома громадян. Порядок прийому громадян в органах місцевого самоврядування визначається їх керівниками. Отже, порядок прийому громадян посадовими особами органів місцевого самоврядування та графік прийому затверджуються відповідним головою.

Згідно із законодавством України під час здійснення своїх повноважень сільський, селищний, міський голова, якого безпосередньо обрало населення села, селища, міста, є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою. Тому він повинен звітувати про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами не рідше одного разу на рік. Порядок проведення відкритих зустрічей має визначити статут територіальної громади.

До організаційної форми роботи головної посадової особи територіальної громади віднесено й інформування відповідним головою громадян про свою діяльність через засоби масової інформації, а саме: регулярні зустрічі з журналістами, виступи на телебаченні, в радіоэфірі, газетах, а також застосовуючи новітні інформаційні технології, зокрема, всевітню мережу Інтернет, що допоможе проаналізувати думку громадян, їх ставлення до заходів, які здійснюють органи та посадові особи місцевого само-

врядування, та тих питань, які торкаються інтересів всієї територіальної громади або окремого її члена.

До організаційної форми роботи сільського, селищного, міського голови з територіальною громадою можна також віднести і практику обходу (об'їзду) села, селища, району в місті, міста відповідним головою, яка набуває все більшого розповсюдження. Здійснення такого обходу супроводжується оглядом жилих масивів, місць масового користування, відвіданням об'єктів комунальної власності, що дає найбільш повне уявлення про їх стан і розвиток. Голова здійснює також особистий контроль стану справ у закладах освіти, лікувальних закладах тощо, діяльність яких фінансується з місцевого бюджету.

Аналогічними до організаційно-правових форм роботи сільського, селищного, міського голови можна виділити й відповідні форми роботи старости. Адже відповідно до законодавства про місцеве самоврядування в Україні староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування, представляє інтереси жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради, є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою, він бере участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій тощо. При здійсненні наданих повноважень староста є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед жителями відповідного села, селища, відповідальним – перед сільською, селищною, міською радою. На старост, як і на голів, поширюються гарантії діяльності депутатів місцевих рад. Організація роботи старости визначається Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами, а також Положенням про старосту, затвердженим сільською, селищною, міською радою.

Розглядаючи організаційно-правові форми діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, окрему увагу слід приділити роботі депутатів місцевих рад. Як представник інтересів територіальної громади виборців свого виборчого округу депутат місцевої ради зобов'язаний виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини – виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах повноважень, наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування. Права і обов'язки депутата місцевої ради визначаються відповідно до напрямів його діяльності, основними з яких є робота в раді та робота у виборчому окрузі.

Організаційно-правові форми роботи депутатів місцевих рад встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Законом України «Про статус депутатів місцевих рад», регламентом місцевої ради та іншими підзаконними нормативно-правовими актами представницького органу місцевого самоврядування. Сукупність організаційно-правових форм діяльності депутатів місцевих рад умовно поділяють на такі групи: сесійні та позасесійні, індивідуальні та колективні, правові та організаційні, форми роботи в місцевій раді та поза її межами тощо [7, с. 327].

Однією з організаційно-правових форм реалізації функцій та повноважень депутата на сесії місцевої ради, є депутатський запит і депутатське запитання. Проте депутати місцевої ради досить часто стикаються з перешкодами щодо реалізації свого права на депутатський запит саме у зв'язку з нормою законодавства щодо його підтримки представницьким органом. Автор вважає, що це положення законодавства потребує суттєвих змін. Зокрема, депутатський запит не повинен обговорюватись на сесії місцевої ради, він має бути обов'язково включений до порядку денного та внесений до протоколу сесії ради. Такі зміни необхідні для запобігання необґрунтованої відмови в прийнятті депутатського запиту, особливо у випадку, коли депутат представляє меншість або опозицію в місцевій раді.

Щодо депутатського запитання, це питання також потребує свого вирішення особливо тоді, коли депутатське запитання стосується роботи виконавчих органів місцевого самоврядування. В цьому випадку, відповідь на таке запитання має бути отримана депутатом в сесійній залі.

Відповідно до законодавства про місцеве самоврядування основним елементом в його системі виступає територіальна громада, яка бере участь у реалізації влади на місцях як опосередковано через виборні органи та посадові особи місцевого самоврядування, так і безпосередньо. Такими формами безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення є місцеві вибори та референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи членів територіальної громади; громадські слухання, органи самоорганізації населення [13, с. 18 – 21].

Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається Законом та статутом територіальної громади, а також Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затвердженим постановою Верховної Ради України № 3748-ХІІ від 17 грудня 1993 року. Відповідно до статті 3 зазначеного Положення загальні збори скликаються в міру необхідності, але не менш як один раз на рік і є правомочними за наявності на них більше половини громадян, які проживають на відповідній території і мають право брати участь у зборах.

Зважаючи на те, що участь в загальних зборах половини місцевих жителів є малоімовірним, навіть нереальним, особливо тоді, коли це стосується населених пунктів з великою кількістю населення. Тому можна заздалегідь говорити про неможливість проведення загальних зборів громади. До того ж скликати загальні збори мають не органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, які в цьому не завжди зацікавлені, а таке право слід надати членам територіальної громади в особі ініціативної групи чисельністю не більше 30 осіб, яка має зареєструватися у відповідному виконавчому комітеті без обмежень та перешкод. Для підготовки проведення загальних зборів слід відводити достатньо часу, наприклад, для міст з населенням більше 50 тисяч – не менше трьох місяців.

Місцеві ради та їх виконавчі органи сприяють громадським комітетам і радам самоврядування у підготовці та проведенні зборів, надають їм необхідні приміщення. Проте законодавством не передбачено норми щодо відповідальності за перешкоджання в проведенні зборів громадян. З огляду на це, вважаємо за необхідне доповнити чинне законодавство нормою, яка встановлювала дисциплінарну та адміністративну відповідальність як за навмисне перешкоджання проведенню загальних зборів членів територіальної громади, так і за відмову в сприянні їх проведенню.

Спеціальною формою безпосереднього волевиявлення територіальних громад можна назвати місцеві ініціативи. Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у місцевій раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування (ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Порядок внесення місцевої ініціативи визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Цим самим Закон забезпечує гласність і відкритість роботи органів місцевого самоврядування. Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада має право проводити громадські слухання, які відбуваються

у формі зустрічей її членів з депутатами місцевої ради та посадовими особами місцевого самоврядування. Основною метою проведення громадських слухань є залучення населення до реальної участі у прийнятті рішень з питань місцевого значення, що дозволить: дізнатися думку громадян стосовно прийнятих керівництвом рішень; ознайомити громадян з планами, тактикою та стратегією керівництва відповідною територією, результатами його діяльності; отримати поради від мешканців – споживачів послуг – з питання розв'язання існуючої проблеми; створити прозорість дій влади з метою викликати у населення довіру до органів місцевої влади.

Під час проведення громадських слухань члени територіальної громади можуть заслуховувати депутатів та посадових осіб, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Цим ще раз підкреслюється те значення, яке відіграє територіальна громада у вирішенні важливих питань місцевого значення.

Сьогодні громадські слухання все більше набувають політико-виховного значення. Під час їх проведення в багатьох містах міська рада, міський голова отримують суспільну підтримку основних напрямків своєї діяльності, вносять необхідні корективи в проекти довгострокових програм соціально-економічного розвитку міста, обговорюються підсумки виконання місцевого бюджету і концептуальні підходи до формування чергового фінансового документа. Було б доцільним, щоб у підготовці та проведенні громадських слухань безпосередню участь брали органи самоорганізації населення, особливо при розгляді таких «більових» проблем, як взаємовідносини поставальників і споживачів комунальних послуг, санітарний стан території, виконання правил благоустрою тощо.

Органи самоорганізації населення також є організаційно-правовою формою безпосередньої участі населення у здійсненні місцевого самоврядування. Вони формуються шляхом виборів (таємним голосуванням) на загальних зборах або конференціях громадян за місцем їх проживання з дозволу відповідних рад на строк повноважень ради, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням

про орган самоорганізації населення. Таким чином, рада керує процесом створення і, деякою мірою, діяльності органів самоорганізації населення, що також досить часто постає «каменем спотикання» під час створення органів самоорганізації. Відносно вирішення цього проблемного на практиці питання, слід усунути участь та погодження відносно створення органів самоорганізації населення. Це право необхідно передати мешканцям громади за заявою не менше 10% від осіб, що проживають, або з представництва: одна особа з квартири. При цьому слід надати право передачі голосу сусіду із засвідченням довіреності у нотаріуса, у виконавчому комітеті місцевої ради або депутатом місцевої ради відповідного округу із засвідченням його підпису відповідною радою (останній випадок дозволить підвищити відповідальність депутата за свою діяльність). При створенні органів самоорганізації населення необхідно виходити з того, що кількість їх має бути доцільною, щоб місцева рада чи її виконавчий комітет мали реальну можливість працювати з кожним з цих органів індивідуально; розміри територій, на які поширюється дія цих органів, повинні бути такими, щоб забезпечити кожному громадянину можливість доступу до них.

Як бачимо, під час здійснення органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами своїх функцій та повноважень вони мають право обирати, в який спосіб їм діяти. Враховуючи те, що у процесі своєї діяльності перед органами місцевого самоврядування постають різноманітні цілі та завдання, отже, й варіанти цих дій можуть бути різними, тобто вони можуть проявлятися в різноманітних формах, а «вдале використання всього арсеналу форм діяльності, адекватне поєднання різних елементів форми безпосередньо впливає і на ефективність управління».

З огляду на сказане, неможливо передбачити вичерпний перелік організаційно-правових форм діяльності органів місцевої влади в законодавстві про місцеве самоврядування. Проте багатогранне життя територіальних громад спонукає до постійного пошуку нових і покращення існуючих організаційно-правових засад діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а, отже, і до подальшого удосконалення місцевого самоврядування з метою підвищення ефективності функціонування його органів і посадових осіб під час вирішення питань місцевого значення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
2. Виконавчий комітет місцевої Ради народних депутатів (проблеми удосконалення організації та діяльності). К. : Наук. думка, 1980. 328 с.
3. 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.
4. Закон про місцеве самоврядування в Україні: Науково-практичний коментар / За ред. В.Ф. Опришка. К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1999. 398 с.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
6. Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові системи : навч. посібник / М. І. Корнієнко. К. : Алерта, 2005. 144 с.
7. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів: монографія / за заг. ред. Ю.М. Тодики. Х. : Право, 2009. 540 с.
8. Шпак Ю. А. Поняття та види організаційних форм діяльності органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. : Юриспруденція*. 2013. № 5. С. 58–62.
9. Солянник К. Є. Виконавчі органи місцевих рад в Україні: правовий статус і організація роботи. Х. : Крок, 2004. 255 с.
10. Кириченко Ю. М. Повноваження міського голови з питань організації роботи міської ради. *Наше право*. 2008. № 2 (ч. 2). С. 17–21.
11. Кириченко Ю. М. Адміністративно-правові засади діяльності міського голови : дис. ... канд. юр. наук. Х., 2007. 221 с.
12. Кириченко Ю. М. Організація роботи головної посадової особи територіальної громади міста з виборцями. *Наше право*. 2008. № 3. С. 34–38.
13. Кириченко Ю. М. Участь територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування. *Наше право*. 2009. № 4 (ч. 2). С. 18–21.