

Мороз В.О.

*аспірант кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ФОРМ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Постановка проблеми. Місцевим органам публічної адміністрації необхідно застосовувати усі можливості задля того, щоб ефективно здійснювати ті повноваження, які відносяться до самоврядних, а також виконувати адміністративні завдання, передані урядом, при цьому залучати громадян до прийняття рішень для громади, визнаючи їх ініціативи в процесі місцевого управління.

Питання про сутність та природу форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації завжди залишалося актуальним і важливим у теорії адміністративного права, публічного управління та адміністрування. В цьому аспекті важливе значення має вироблення наукових підходів щодо визначення не тільки правової форми діяльності цих органів, якими є відповідна нормотворча та правозастосовча діяльність, а й визначення природи іншої сторони діяльності цих структур – організаційних форм, які хоч і не спрямовані на встановлення, зміну або припинення правовідносин, прав та обов'язків суб'єктів відповідних правовідносин процесуального та процедурного характеру, але забезпечують реалізацію правових форм діяльності органів публічної адміністрації. В той же час, на даний час залишаються дискусійними питання адміністративно-правового забезпечення організаційних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації та й власне природи і змісту поняття організаційної форми такої діяльності. Вище викладене зумовлює актуальність та важливість наукового дослідження відповідного питання.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика організаційно-правових форм діяльності органів публічної адміністрації стала предметом наукових досліджень таких учених, як: В. Р. Біла, Т. М. Білоконь, В. М. Даценко, Ю. Ю. Пайда, А. І. Швець, Ю. А. Шпак та інших. В той же час, питання адміністративно-правового забезпечення організаційних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації досліджене недостатньо, що доводить необхідність проведення відповідного наукового дослідження.

Мета наукової статті – провести наукове дослідження адміністративно-правового забезпечення організаційних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації.

Виклад основного матеріалу. Розпочати наукове дослідження варто із визначення поняття місцевого органу публічної адміністрації. У доктрині адміністративного права та публічного управління, поняття «публічна адміністрація» може розумітися у вузькому значенні – як інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура та завдання якого визначені в законі, а також у широкому сенсі – відповідне поняття включає в себе також органи, які не входять організаційно до публічної влади, але виконують делеговані нею функції [1, с. 74–75]. Виходячи із даної позиції, Ю. Ю. Пайда зазначає, що публічна

адміністрація – це організація і діяльність органів та установ, які діють виключно в межах повноважень та у спосіб, визначений законом, з метою забезпечення публічних інтересів; органом публічної адміністрації є органи: виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також суб'єкти, що їх держава наділила функціями публічного управління, які здійснюють виконання публічно управлінських функцій і метою яких є забезпечення інтересів держави та суспільства в цілому, при цьому їхня діяльність здійснюється в межах закону. Ключовими рисами публічної адміністрації є те, що вона: підпорядковується політичній владі, забезпечує виконання і застосування законів, діє (повинна діяти) в публічних інтересах, наділена прерогативами публічної влади (тобто владними повноваженнями, які дозволяють давати обов'язкові вказівки приватним особам) [2, с. 147–148]. Цим самим, можемо зазначити, що місцевими органами публічної адміністрації є місцеві органи державної виконавчої влади, територіальні органи центральних органів державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, які здійснюють публічну владу в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці (області, району, міст державного значення) або територіальної громади з метою реалізації прав і свобод людини і громадянина, вирішення питань місцевого значення чи реалізації державної політики в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці чи територіальної громади, створені ними підприємства, установи, організації, інші суб'єкти, за умови наділення ними частиною повноважень, делегованих відповідними місцевими органами виконавчої влади чи місцевого самоврядування.

Як зазначає В. Р. Біла, яка досліджувала правові форми публічного адміністрування в Україні, серед форм діяльності публічної адміністрації можна виділити правові форми, які передбачають волевиявлення публічної адміністрації, що спрямоване на реалізацію її функцій, і зумовлює настання юридичних

наслідків у матеріальних та процедурно процесуальних відносинах відповідно до сфери дії юридичної сили та юридичного змісту владних велінь, визначених компетенцією суб'єкта волевиявлення та стадією механізму адміністративно-правового регулювання (такими формами є правотворча та правозастосовча діяльність відповідних органів, в тому числі через видання актів адміністративно-процедурного та адміністративно-деліктного характеру), а також неправові (організаційні) форми, якими є організація діяльності, вчинення підготовчих дій для прийняття обґрунтованого управлінського рішення, доведення його змісту до виконавців, забезпечення належного функціонування органів публічної адміністрації та практичної реалізації покладених на них функцій [3, с. 131–132]. Останні на думку вченої недоцільно називати неправовими, оскільки необхідність та порядок їх проведення так само регламентується правовими приписами. Навіть тоді, коли йде мова про організаційні способи зовнішнього вираження владно-розпорядчого впливу, порядок втілення яких визначений наукою або установленю практикою, мінімальною основою для вчинення таких заходів має бути відповідний компетенційний припис [4, с. 103]. В той же час, організаційна форма діяльності органу публічної адміністрації не пов'язана з виданням правових актів і здійсненням юридично значущих дій, тобто не породжує, не змінює та не припиняє відповідних правовідносин [5, с. 134], а спрямована на забезпечення правової форми, так само вчиняються в рамках правового поля, але застосовуються у внутрішньо організаційній діяльності та є способом інституціонального забезпечення діяльності останньої [6, с. 82].

Говорячи про види організаційних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації, можемо зазначити, що вони різняться залежно від виду відповідного органу. Так, організаційними формами діяльності місцевих державних адміністрацій є: персональна діяльність голів, заступників, керівників

структурних підрозділів і керівника апарату; наради; засідання колегії, консультативних і допоміжних органів і служб; участь голови та інших керівників місцевої державної адміністрації в засіданнях органів самоорганізації населення, місцевих рад, Кабінету Міністрів України; участь співробітників державної адміністрації у зборах громадян за місцем проживання, інтерв'ю, прес-конференції та інші форми зв'язків з громадськістю [7, с. 76]. З іншого боку, діяльність органів місцевого самоврядування в організаційному сенсі виявляється у таких формах: сесії; окремі та спільні засідання постійних комісій, підкомісій і робочих груп; засідання президій обласних, районних рад; засідання тимчасових контрольних комісій; персональна робота голови ради, секретаря, заступників голови ради; виконавчого комітету ради; робота депутатів у виборчих округах; участь голови ради чи депутатів у загальних зборах громадян за місцем проживання; участь депутатів з правом дорадчого голосу в засіданнях інших місцевих рад та їх органів, органів самоорганізації населення; звіти сільського, селищного, міського голови перед територіальною громадою, депутатів перед виборцями [8, с. 59]. Організаційними формами діяльності депутатів місцевих рад є також: здійснення представницьких функцій (здійснення планового та позапланового прийому виборців; виконання доручень виборців; комунікація із засобами масової інформації; участь в прес-конференціях тощо), а також організація та участь у проведенні місцевих референдумів, зустрічей з виборцями за місцем їх проживання, громадських слухань, консультації з громадськістю, залучення громадян до створення неурядових організацій з метою розвитку територіальної громади тощо; здійснення інформаційно-консультативних функцій (інформування, звітування, участь у роботі створюваних дорадчих комітетів, комісій і громадських рад; участь у засіданнях депутатських фракцій тощо); адміністративно-координаційних функцій (моніторинг інтересів

територіальних громад; застосування депутатського звернення, депутатського запиту, депутатського запитання) [9, с. 190].

Адміністративно-правове забезпечення організаційних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації здійснюється як відповідно до правових документів процедурного характеру, які можуть визначати особливості проведення цілої низки відповідних форм діяльності, так і відповідно до правових актів, якими визначаються окремі організаційно-правові форми діяльності відповідного органу.

Перший вид адміністративно-процедурних документів – це регламенти, визначені ч. 15 ст. 46 Закону України «Про місцеве самоврядування» та ст. 45 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Цими документами визначаються порядок проведення першої сесії місцевої ради, порядок обрання керівних органів місцевої ради, скликання чергової та позачергової сесії місцевої ради, призначення пленарних засідань місцевої ради, підготовки і розгляду питань на пленарних засіданнях, прийняття рішень місцевої ради з процедурних питань, а також порядок роботи сесії, організаційно-процедурні питання внутрішньої діяльності місцевих державних адміністрацій. Регламенти місцевих державних адміністрацій розробляються на підставі типового регламенту, визначеного постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 року № 2263; що ж стосується регламентів місцевих рад, то на даний час на нормативному рівні відсутній затверджений типовий регламент місцевої ради (про необхідність прийняття такого документу зазначалося у правовій доктрині [10]). Також в законодавстві передбачається прийняття регламентів виконавчих комітетів місцевих рад; в якості прикладу можна навести: Регламент виконавчих органів Одеської міської ради, затверджений рішенням виконкому Одеської міської ради від 31 жовтня 2005 року № 754), Регламент роботи виконавчого комітету та виконавчих органів Липовецької місь-

кої ради (затверджений рішенням виконкому міської ради від 14 вересня 2022 року № 183), Регламент роботи виконавчих органів Хмельницької міської ради (затверджений рішенням виконкому від 26 травня 2016 року № 363).

Якщо проаналізувати змісту Регламенту Хмельницької обласної державної адміністрації, що затверджений розпорядженням голови від 3 вересня 2019 року № 657/2019-р., можна прийти до висновку, що існують наступні організаційні форми діяльності обласної державної адміністрації: а) планування роботи обласної державної адміністрації (що здійснюється відповідно до перспективних (річних), поточних (квартальних), оперативних (місячних) планів, які затверджуються розпорядженням її голови, а розробляються організаційним відділом апарату обласної державної адміністрації за пропозиціями структурних підрозділів облдержадміністрації та її апарату; б) контроль за виконанням планів роботи обласної державної адміністрації, її структурних підрозділів та апарату, що здійснюється заступниками голови (відповідно до розподілу обов'язків), керівником апарату облдержадміністрації; в) організація роботи апарату облдержадміністрації здійснюється відповідно до цього Регламенту та положення про апарат, що затверджується розпорядженням голови облдержадміністрації; г) організація роботи з персоналом, що здійснюється відділом з питань персоналу та нагород; д) організація роботи з документами та контролю за їх виконанням, що здійснюється згідно з Інструкцією з діловодства, що затверджується розпорядженням голови обласної державної адміністрації і проводиться відділом роботи із зверненнями громадян, сектором забезпечення доступу до публічної інформації, загальним відділом апарату облдержадміністрації; е) організація розгляду звернень громадян та проведення особистого прийому громадян, що здійснюється відділом роботи із зверненнями громадян апарату обласної державної адміністрації; є) організація правового забезпечення діяльності облас-

ної державної адміністрації, що здійснюється юридичним відділом апарату облдержадміністрації; ж) проведення засідань громадської ради, колегії обласної державної адміністрації, інших діючих при облдержадміністрації дорадчих органів, що створені для сприяння здійсненню повноважень облдержадміністрації; з) проведення нарад та інших заходів головою, заступниками голови, керівником апарату, керівниками структурних підрозділів обласної державної адміністрації з метою оперативного розгляду та вирішення питань, що належать до їх компетенції; і) внесення та розгляд проектів розпоряджень голови обласної державної адміністрації, інших органів публічної влади [11].

В Регламенті роботи виконавчих органів Хмельницької міської ради визначені такі організаційні форми діяльності: планування роботи, проведення засідань виконавчого комітету міської ради, підготовка розпоряджень міського голови, контроль за виконання рішень виконавчого комітету, розпоряджень міського голови, протокольних доручень міського голови, ведення діловодства, організація роботи з документами органів влади вищого рівня, інших організацій, підприємств, установ, контроль за їх виконанням, організація роботи з розгляду звернень громадян, проведення нарад, семінарів та інших заходів [12].

Другою групою правових актів процедурного характеру є документи, якими визначаються окремі організаційно-правові форми діяльності відповідного органу. Можемо навести в якості прикладу Положення про порядок проведення нарад в Донецькій обласній державній адміністрації (затверджене від 19 листопада 2018 року № 1376/5-18, Порядок розгляду звернень громадян, організації та проведення особистих прийомів, виїзних особистих прийомів громадян і «гарячих» телефонних ліній «Запитай у влади» керівництвом обласної державної адміністрації у Хмельницькій обласній державній адміністрації (затверджений розпорядженням голови Хмельницької обласної державної адміністра-

ції від 7 листопада 2018 року № 785/2018-р), Положення про колегію Хмельницької обласної державної адміністрації (затверджене розпорядженням голови Хмельницької обласної державної адміністрації від 5 березня 2014 року № 88/2014-р), Про затвердження Порядку проведення дистанційного засідання виконавчого комітету Первомайської міської ради Харківської області (затверджений розпорядженням міського голови від 28 грудня 2021 року № 200), відповідні положення про структурні підрозділи апарату місцевих державних адміністрацій, місцевих рад. Можливість прийняття відповідних документів визначається законодавством або регламентами відповідних органів публічної адміністрації.

Висновки. Отже, в результаті проведеного дослідження адміністративно-правового забезпечення організаційних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації можемо прийти до наступних висновків. Адміністративно-правове забезпечення організаційних форм діяльності місцевих орга-

нів публічної адміністрації здійснюється як відповідно до правових документів процедурного характеру, які можуть визначати особливості проведення цілої низки відповідних форм діяльності, так і відповідно до правових актів, якими визначаються окремі організаційно-правові форми діяльності відповідного органу. Перший вид адміністративно-процедурних документів – це регламенти, якими визначаються організаційно-процедурні питання внутрішньої діяльності місцевих державних адміністрацій, місцевих рад, їх виконавчих органів. Другою групою правових актів процедурного характеру є документи, якими визначаються окремі організаційно-правові форми діяльності відповідного органу (порядок проведення нарад, засідань колегії, розгляду звернень громадян, організації та проведення особистих прийомів, проведення дистанційного засідання виконавчого комітету тощо). Можливість прийняття відповідних документів визначається законодавством або регламентами відповідних органів публічної адміністрації.

Анотація

У науковій статті автором проведено наукове дослідження адміністративно-правового забезпечення організаційних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації. Автор зазначає, що місцевими органами публічної адміністрації є місцеві органи державної виконавчої влади, територіальні органи центральних органів державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, які здійснюють публічну владу в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці (області, району, міст державного значення) або територіальної громади з метою реалізації прав і свобод людини і громадянина, вирішення питань місцевого значення чи реалізації державної політики в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці чи територіальної громади, створені ними підприємства, установи, організації, інші суб'єкти, за умови наділення ними частиною повноважень, делегованих відповідними місцевими органами виконавчої влади чи місцевого самоврядування. Автор дійшов висновку, що адміністративно-правове забезпечення організаційних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації здійснюється як відповідно до правових документів процедурного характеру, які можуть визначати особливості проведення цілої низки відповідних форм діяльності, так і відповідно до правових актів, якими визначаються окремі організаційно-правові форми діяльності відповідного органу. Перший вид адміністративно-процедурних документів – це регламенти, якими визначаються організаційно-процедурні питання внутрішньої діяльності місцевих державних адміністрацій, місцевих рад, їх виконавчих органів. Другою групою правових актів процедурного характеру є документи, якими визначаються окремі організаційно-правові форми діяльності відповідного органу (порядок проведення нарад, засідань

колегії, розгляду звернень громадян, організації та проведення особистих прийомів, проведення дистанційного засідання виконавчого комітету тощо). Можливість прийняття відповідних документів визначається законодавством або регламентами відповідних органів публічної адміністрації.

Ключові слова: публічне управління; публічна адміністрація; організаційної форми діяльності публічної адміністрації; місцеві органи публічної адміністрації; європейська інтеграція.

Moroz V.O. Administrative and legal provision of organizational forms of activity of local bodies of public administration

Summary

In the scientific article, the author conducted a scientific study of administrative and legal support of organizational forms of activity of local bodies of public administration. The author notes that local bodies of public administration are local bodies of state executive power, territorial bodies of central bodies of state executive power, local self-government bodies that exercise public power within the relevant administrative-territorial unit (oblast, district, city of state importance) or territorial community for the purpose of realizing the rights and freedoms of a person and a citizen, solving issues of local importance or implementing state policy within the limits of the relevant administrative-territorial unit or territorial community, enterprises, institutions, organizations, other entities created by them, on the condition that they are granted a part of the powers delegated relevant local bodies of executive power or local self-government. The author came to the conclusion that the administrative and legal provision of organizational forms of activity of local bodies of public administration is carried out both in accordance with legal documents of a procedural nature, which can determine the specifics of conducting a whole range of relevant forms of activity, and in accordance with legal acts that define individual organizational and legal forms activities of the relevant body. The first type of administrative-procedural documents are regulations that define organizational-procedural issues of internal activity of local state administrations, local councils, and their executive bodies. The second group of legal acts of a procedural nature are documents that define separate organizational and legal forms of activity of the relevant body (the procedure for holding meetings, board meetings, consideration of citizens' appeals, organization and holding of personal receptions, remote meetings of the executive committee, etc.). The possibility of accepting relevant documents is determined by legislation or regulations of relevant public administration bodies.

Key words: public administration; public administration; organizational form of public administration activity; local bodies of public administration; European integration.

Список використаних джерел:

1. Білоконь Т. М., Даценко В. М., Доценко О. С. Судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації в Україні: теорія та практика : монографія. Вінниця: ВНТУ, 2017. 112 с.
2. Пайда Ю. Ю. Публічна адміністрація як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Правовий часопис Донбасу*. 2020. № 3 (72). С. 145–154.
3. Біла В. Р. Правові форми публічного адміністрування в Україні. Дис. ... докт.юр.наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київ, 2020. 431 с.
4. Яковлев І. П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі: дис. ... канд. юрид. наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Одеса, 2016. 224 с.

5. Намясенко О.К. Правовий статус судді Конституційного суду України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2009. 196 с.
6. Птухіна О. В. Поняття та види форм діяльності Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками. *Наше право*. 2023. № 3. С. 77–84.
7. Організаційно-правові засади публічного управління та адміністрування: навч. посіб. / Укладачі: О. В. Надьон, І. М. Хмиров, Т. О. Луценко. Харків: НУЦЗУ, 2020. 175 с.
8. Шпак Ю. А. Поняття та види організаційно-правових форм діяльності органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція*. 2013. № 5. С. 58–62.
9. Швець А. І. Основні організаційно-правові форми діяльності депутатів місцевих рад. дис. ... канд. юрид. наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Одеса, 2021. 221 с.
10. Линдюк С. С. Щодо типового регламенту місцевої ради. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 2. С. 15–18.
11. Регламент Хмельницької обласної державної адміністрації (затверджений розпорядженням голови від 3 вересня 2019 року № 657/2019-р). *Хмельницька обласна війська адміністрація*. URL: https://www.adm-km.gov.ua/doc/directions/2019/09/657r_030919_1.pdf.
12. Регламент роботи виконавчих органів Хмельницької міської ради (затверджений рішенням виконкому від 26 травня 2016 року № 363). *Хмельницька міська рада*. URL: <https://www.khm.gov.ua/uk/content/reglament-roboty>.