

*Література*

1. Див.: Синьов В.М. Концепція кадрового забезпечення діяльності пенітенціарної системи // Проблеми пенітенціарної теорії і практики. – К., 1997. – № 2. – С. 70.
2. Див.: Європейські в'язничні правила, правило 3.
3. Див.: Доктринальна модель закону «Про пенітенціарну систему України» // Проблеми пенітенціарної теорії і практики. – К., 1997. – № 2. – С. 46.
4. Див.: Климов М.В. Побудова та застосування моделей пенітенціарного персоналу як науково педагогічна проблема // Бюлетень КТВС. – К., 2000. – № 5. – С. 231-237.

УДК 352.07(477)

*О.І. Бедний***ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВСТАНОВЛЕННЯ  
ПОСАД І ВИЗНАЧЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ В ОРГАНАХ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Служба в органах місцевого самоврядування спрямовує волю окремих осіб на виконання суспільно важливих завдань та функцій у децентралізованих органах публічної влади. Службовці органів місцевого самоврядування здійснюють повсякденний керуючий вплив на різноманітні сфери суспільних відносин. Необхідною передумовою ефективної реалізації службовцями повноважень органів місцевого самоврядування виступає організація служби.

Необхідно відзначити, що в науці немає однозначної думки з приводу змісту поняття організації, організаційних основ служби, як державної, так і в органах місцевого самоврядування. Вчені, які розглядають організацію в контексті вибору моделі побудови організаційної структури управління (Г.В. Атаманчук), підкреслюють, що важливе значення має розуміння організації як властивості певного суспільного явища і одночасно як джерела («генератора») можливостей цього самого суспільного явища [1]. Організацію вони розглядають як комплекс взаємопов'язаних елементів, до яких належать: мета, завдання; розробка системи заходів для реалізації мети і розподілу завдань на окремі види робіт; інтеграція окремих робіт у відповідних підрозділах; мотивація, взаємодія, поведінка, погляди членів організації; такі процеси, як прийняття рішень, комунікації, інформаційні потоки, контроль, заохочення та покарання; єдина організаційна система, яка розглядається не як особлива додаткова ознака, а як внутрішня погодженість, яка має бути досягнута всіма зазначеними вище елементами організації.

Окремі автори (В.М. Манохін) зазначають, що організація, налагодження служби включає до себе такі найважливіші питання: встановлення посад та їх чисельності; визначення повноважень за кожною посадою відповідно до компетенції органу; встановлення способів та порядку заміщення посад; встановлення правил проходження служби; встановлення підстав та порядку притягнення службовця до відповідальності за службові проступки; визначення підстав та порядку звільнення зі служби [2].

Ю.М. Старілов до кола державно-службових відносин, які складаються в процесі організації державної служби, включає відносини у зв'язку з підготовкою, підбором та розстановкою кадрів; у зв'язку зі встановленням статусу державної посади; у зв'язку із заміщенням посад, проведенням оцінки праці службовців та їх просуванням по службі [3].

Сучасні вчені (Л.Р. Біла), розглядаючи службові відносини, пов'язані з організацією державної служби, звертають увагу на те, що вони виникають у зв'язку із: встановленням юридичного статусу державних посад; встановленням юридичних вимог до державних службовців; визначенням способів заміщення державних посад і встановленням умов вступу на державну службу; визначенням порядку проведення атестації, присвоєння кваліфікаційних розрядів; веденням особових справ; проведенням кадрової політики; організаційним забезпеченням державної служби [4].

Встановлення посад та визначення посадових повноважень у публічно-владних організаціях (органах) є першим кроком організації служби. Безпосередньо після прийняття рішення про створення органу та визначення його компетенції постає питання визначення його внутрішньої структури (встановлення посад) та розподілу завдань та функцій між елементами цієї структури (визначення посадових повноважень) для забезпечення виконання цілей та завдань органу в цілому.

Протягом історичного розвитку приклади вирішення цих питань були зовсім різними. Наприклад, при формуванні органів місцевого управління в Середні віки в європейських містах соціальна ієрархія феодалного суспільства відтворювалася ієрархією як виборчого корпусу, так і посад. І номенклатура посад, і чисельність управлінського апарату комуни будь-де неоднакові. Посади оплачувалися з фінансів комуни або цехами, якщо в здійсненні відповідних функцій цехи були безпосередньо зацікавлені [5].

Формування посад потребує знання та дотримання таких, наприклад, певних правил, як: погодження обов'язків, повноважень та відповідальності; відповідність обсягу діяльності фізичним можливостям людини; важливість та детальність доручених завдань (проблем); рівномірність стимулів та санкцій; можливість самовиявлення та підвищення кваліфікації; спеціалізація та автоматичне заміщення відсутнього; забезпеченість інформацією та знаряддями праці; координація посадових зусиль за вертикаллю та за горизонталлю та ін.

Чинне законодавство питання встановлення посад та визначення посадових повноважень в органах місцевого самоврядування регулює фрагментарно і, на наш погляд, недостатньо повно. З огляду на повноту регламентації цих питань посади в органах місцевого самоврядування можна умовно поділити на три групи.

Перша група включає посади, існування, назви та коло повноважень яких передбачені безпосередньо законодавством. Їх не можна перейменувати або ліквідувати за волевиявленням населення, за рішенням державного органу або органу місцевого самоврядування. Це посади сільського, селищного, міського голови, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови обласної, районної,

районної в місті ради. Повноваження за цими посадами закріплюються в законодавстві про місцеве самоврядування [6].

Необхідно зазначити, що законодавче визначення повноважень за посадами, зазначеними вище, не виключає можливості зміни їх обсягу, наприклад у разі прийняття сільською, селищною, міською радою рішення про розмежування повноважень між її виконавчими органами та сільським, селищним міським головою в межах повноважень, наданих Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчим органам сільських, селищних, міських рад.

До посад другої групи належать посади, існування, назви та механізм встановлення (заснування) яких передбачено законодавством, а коло повноважень законодавчо не визначено. Це посади заступників сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної в місті ради, заступника голови обласної, районної, районної в місті ради.

Сільська, селищна, міська рада утворює виконавчий комітет ради, визначає з урахуванням пропозицій відповідно сільського, селищного, міського голови його кількісний склад, тобто загальну чисельність посад у цьому органі. При цьому обов'язково встановлюються посади заступників (заступника) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради та керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету (виняток становлять сільські ради, які можуть не встановлювати посаду секретаря виконавчого комітету).

На жаль, законодавство не містить не тільки кола повноважень цих посад, а й механізму його закріплення. Вітчизняна практика свідчить про можливість врегулювання цих питань, наприклад щодо членів виконавчого комітету міської ради, шляхом прийняття виконавчим комітетом рішення про розподіл обов'язків щодо керівництва апаратом ради та її виконавчими органами, а також координації різних сфер громадського життя.

Третя група посад включає ті з них, щодо яких законодавством певним чином передбачено механізм їх встановлення (заснування), але не передбачено механізм визначення посадових повноважень. Це більшість посад, на яких здійснюється служба в органах місцевого самоврядування: посади керівників та інших службовців виконавчих органів та апаратів сільських, селищних, міських, районних у місті рад (крім виконавчих комітетів) та посади службовців виконавчих апаратів обласних та районних рад.

Сільські, селищні, міські ради за пропозиціями сільських, селищних, міських голів затверджують структуру виконавчих органів ради, загальну чисельність апарату ради та її виконавчих органів. При цьому законодавче визначення поняття «структура» виконавчих органів ради відсутнє. Як свідчить вітчизняна практика, функції ради в цих питаннях обмежуються затвердженням переліку власних виконавчих органів (інколи – із зазначенням структурних підрозділів) та загальної кількості посад у них.

Законодавче врегулювання питання встановлення (заснування) посад у виконавчих органах сільських, селищних, міських, районних у містах радах, яке

набуває форми затвердження штатів, містить колізію. З одного боку, повноваження будь-якого органу або посадової особи місцевого самоврядування щодо затвердження штатів не передбачено. З іншого боку, сільський, селищний, міський голова вносить на розгляд ради пропозиції щодо структури і штатів виконавчих органів ради, апарату ради.

Вітчизняна практика свідчить про затвердження чисельності посад, наприклад в окремих виконавчих органах міської ради, її виконавчим комітетом із подальшим затвердженням найменувань конкретних посад (штатів, штатного розпису) виконавчих органів, які не мають статусу юридичної особи, головою або його заступником з питань діяльності виконавчих органів ради, секретарем ради, виконавчих органів, які мають статус юридичної особи, – керівниками цих органів. Перед затвердженням штатні розписи виконавчих органів погоджуються керівником місцевого органу управління фінансами.

Законодавча регламентація порядку визначення посадових повноважень керівників та службовців виконавчих органів сільських, селищних, міських рад відсутня. Практика свідчить, що ці повноваження знаходять своє відображення в нормативно-правових актах органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Для посад керівників виконавчих органів сільських, селищних, міських рад – це положення про відповідні виконавчі органи, які затверджуються сільськими, селищними, міськими радами; для посад керівників структурних підрозділів виконавчих органів – положення про відповідні структурні підрозділи, які затверджуються керівниками виконавчих органів; для інших посад службовців – посадові інструкції, які затверджуються керівниками відповідних органів або їхніх структурних підрозділів. При цьому наявність будь-яких типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад, як передбачено законодавством про державну службу, для посад службовців органів місцевого самоврядування не передбачена.

Обласні, районні ради за пропозиціями їхніх голів затверджують структуру та чисельність виконавчого апарату ради. При цьому законодавче визначення поняття «структура» виконавчого апарату ради відсутнє. Як свідчить вітчизняна практика, функції ради в цих питаннях обмежуються затвердженням переліку структурних підрозділів виконавчого апарату та загальної кількості посад у них.

Законодавче врегулювання питання встановлення (заснування) посад у виконавчих апаратах обласних, районних рад, яке набуває форми затвердження штатів, відсутнє. Вітчизняна практика свідчить про затвердження найменувань конкретних посад (штатів, штатного розпису), наприклад виконавчого апарату обласної ради головою відповідної ради.

Закріплення в законодавстві порядку визначення посадових повноважень службовців виконавчих апаратів органів обласних, районних рад відсутнє. Практика свідчить, що ці повноваження знаходять своє відображення в нормативно-правових актах посадових осіб місцевого самоврядування. Для посад керівників структурних підрозділів виконавчого апарату – це положення про відповідні структурні підрозділи, які затверджуються головою обласної, районної ради; для

інших посад службовців – посадові інструкції, які затверджуються головою ради або керівниками відповідних структурних підрозділів.

Наведене свідчить про наявність певних прогалин у законодавчому регулюванні встановлення посад та визначення посадових повноважень в органах місцевого самоврядування. В.М. Вакуленко вважає, що додаткове регулювання, з урахуванням історичних та місцевих традицій служби, повинно забезпечуватись статутами територіальної громади та нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування [7]. Погоджуючись із цим, зазначимо, що різноманітний характер зазначених вище груп посад дозволяє, з огляду на вітчизняний та зарубіжний досвід, рекомендувати залучати нові додаткові форми регламентації цих питань у національну адміністративно-правову практику.

### Література

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М., 1997. – С. 137.
2. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. – М., 1997. – С. 9-10.
3. Стариков Ю.Н. Службное право: Учебник. – М., 1996.
4. Біла Л.Р. Організація державної служби в Україні: Навч.-метод. посіб. – О., 2000. – С. 4.
5. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В.Г. Графский, Н.Н. Ефремова, В.И. Карпец и др. – М., 1995. – С. 69.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
7. Вакуленко В.М. Концептуальні аспекти правового регулювання муніципальної служби (служби в органах місцевого самоврядування) // Управління сучасним містом (наук.-інформ. бюлетень). – 2000. – № 4. – С. 64-69.

УДК 352(477)

*Д.І. Голосніченко*

### ПИТАННЯ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Нечітка визначеність в Україні повноважень органів виконавчої влади на місцевому рівні та органів місцевого самоврядування створює обстановку асистемності в побудові механізму влади та її впливу на регулювання суспільних відносин. Нині спостерігається парадоксальна ситуація в системі влади, якщо нинішню її побудову взагалі можна назвати системною. Із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222 змінилась ситуація у відносинах формування Кабінету Міністрів України. Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України [1].