

ФУНКЦІЇ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХ КЛАСИФІКАЦІЯ

Одним із завдань муніципального будівництва на сучасному етапі постає ревізія та ґрунтовний науковий аналіз функціональної ролі всіх суб'єктів муніципально-владної діяльності. Понад 10-річний період функціонування місцевого самоврядування, представлений багатим фактологічним матеріалом діяльності цих суб'єктів, має бути теоретично осмислений, у тому числі й щодо адекватності покладених на них функцій, достатності ресурсного забезпечення для виконання останніх, гарантій здійснення діяльності, що, зважаючи на актуальність проведення муніципальної реформи, повинно сприяти виробленню науково обґрунтованих пропозицій по вдосконалення механізмів вирішення питань місцевого значення на практиці.

Вивчення останніх публікацій, у яких висвітлюються питання вищезазначеної проблематики, свідчить, що такі їх автори, як В.В. Кравченко [6], П.М. Любчен-

ко [7], В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко [8] зосередили свою увагу на аналізі функцій місцевого самоврядування в цілому; досить ґрунтовно розглянуто функції й деяких окремих суб'єктів цієї системи О.В. Батановим [1]; досліджували діяльність територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування І.В. Дробуш [4] – функції представницьких органів місцевого самоврядування і К.Є. Соляник [9] – функції виконавчих органів місцевих рад.

Разом із тим поза увагою науковців дотепер залишався розгляд функцій посадових осіб місцевого самоврядування, які в цілому уособлюють професійний управлінський складник механізму здійснення муніципальної влади. Їх функціональна роль у процесі реалізації останньої не є тою ж функціям інших суб'єктів, маючих владні повноваження в системі місцевого самоврядування, і тому потребує окремого дослідження.

Ось чому метою даної статті

є аналіз основних функцій посадових осіб місцевого самоврядування, визначення їх критеріїв і проведення класифікації, окреслення можливих перспектив подальшого розвитку деяких функцій і вдосконалення правового регулювання відносин у сфері діяльності цих посадовців.

Чинне законодавство, що регламентує діяльність указаних осіб, а саме Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2; 1997. – № 24. – Ст. 170] і «Про службу в органах місцевого самоврядування» [2; 2001. – № 33. – Ст. 175], встановлює, що ці особи мають відповідні посадові повноваження по виконанню організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій; про будь-які інші їх функції у Законах немає вказівок. Однак поглиблене вивчення повноважень цих суб'єктів говорить на користь того, що не всі вони підпадають під категорії вищезгаданих функцій, що дає змогу вирізнити інші, що мають самостійний характер.

Представницька функція є однією з найважливіших, виконання якої покладається в основному на такі категорії виборних посадовців, як сільський, селищний, міський голова, голова районної, обласної, районної у місті ради. Так, у п. 14 ч. 2 ст. 42 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначається, що

сільський, селищний, міський голова є представником територіальної громади, її ради й виконавчого комітету у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами й організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних зносинах відповідно до законодавства. У п. 15 ч. 6 ст. 55 цього ж Закону встановлено, що голова районної, обласної, районної у місті ради представляє її у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, трудовими колективами, адміністрацією підприємств, установ та організацій і громадянами, а також у зовнішніх зносинах відповідно до законодавства.

Покладення функції представництва на цих суб'єктів місцевого самоврядування вбачається доцільним у силу їх виборності, виконання ними повноважень на постійних засадах, персонального характеру відповідальності, підзвітності, підконтрольності тощо. Одночасно зауважимо, що проблеми представництва у сфері місцевого самоврядування є недостатньо науково розробленими, а чинне законодавство, що покликане регламентувати ці відносини, однозначно не окреслює ні суб'єктів, ні меж, ні кола

представництва, ні його правових наслідків взагалі, а також з перевищенням повноважень представника.

Аналіз чинного законодавства свідчить, що територіальні громади представляють відповідні сільські, селищні, міські ради, що здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції й повноваження місцевого самоврядування, означені Конституцією й законами України (ч. 1 ст. 10 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»), а відповідні сільські, селищні й міські голови (п. 14 ч. 3 ст. 42 цього ж Закону), й водночас будь-який депутат ради вправі представляти інтереси всієї територіальної громади (ч. 2 ст. 49 названого Закону і ст. 2 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»). Рада, як представницький орган місцевого самоврядування, виконує представницьку функцію, колегіально розглядаючи й вирішуючи питання місцевого значення, віднесені законодавством до її компетенції. Сільський, селищний, міський голова, як головна посадова особа, яка обирається територіальною громадою, підзвітна, підконтрольна й відповідальна перед нею, є представником громади в конкретних відносинах, що потребують особистої його участі і мають переважно зовнішню щодо системи місцевого самоврядування тери-

торіальної громади спрямованість взаємодії. При цьому сфера такого представництва охоплює всі питання місцевого значення, які може вирішувати така громада.

Представництво – це не тільки почесна місія, бо відносно, що виникають на його підставі, та їх наслідки можуть справляти досить значний вплив на життєдіяльність і розвиток громад. Надання права представляти територіальну громаду в подібних відносинах на підставі закону депутатам місцевих рад окремо або паралельно з посадовими особами вбачається недоцільним, особливо з огляду на можливість принципових розбіжностей в їх позиціях стосовно суті та способів вирішення питання, щодо якого здійснюється представництво. Навіть у випадку збереження за депутатами місцевих рад цього права, коло питань, з яких ними може здійснюватися представництво, має бути чітко окреслено законом.

Деякі застереження слід висловити й щодо представництва на підставі закону сільським, селищним, міським головою, головою районної, обласної, районної у місті ради відповідної ради. З урахуванням того, що сільський, селищний, міський голова й відповідна рада є самостійними суб'єктами системи місцевого самоврядування, які діють за

принципом розподілу повноважень, а також того, що голова районної, обласної, районної у місті ради на даний час не виступає самостійним суб'єктом цієї системи, питання про представника ради та її інтересів слід вирішувати самій раді, яка може доручати виконання даної функції як відповідному голові, так і депутату ради або ж будь-якому іншому посадовцеві, який служить у цьому органі самоврядування. До того раді належить визначитися й щодо змісту представництва, меж повноважень представника й у разі необхідності вирішити інші питання (наприклад, фінансового чи організаційного характеру), що виникають у зв'язку з цим.

З нашого погляду, неприпустимими треба вважати випадки підписання такими посадовими особами різного роду угод, зобов'язань, протоколів спільних дій соціально-економічного чи політичного характеру з питань, що належать до виключної компетенції ради без розгляду нею й вирішення питання по суті, хоча зауважимо, чинне законодавство цього не забороняє. За п. 16 ч. 3 ст. 42 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний, міський голова укладає від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори згідно із законодавством, а з питань, віднесених до

виключної компетенції останньої, подає їх на затвердження відповідної ради. Іншими словами, має місце наступне схвалення нею дій голови. Оскільки договір, що містить питання, віднесені до виключної компетенції ради, має набирати чинності після затвердження нею, попередній розгляд представницьким органом таких питань видиться більш доцільним і бажаним.

Що стосується інших категорій посадових осіб місцевого самоврядування, то ними представництво може здійснюватися за окремим дорученням відповідного голови, представницького органу місцевого самоврядування або виконавчого органу ради. При цьому мають бути враховані і важливість питань, з яких воно здійснюється, і посадові повноваження, і рівень професіоналізму та інші ділові й особисті якості посадовця. У таких випадках повноваження представника, як правило, чітко визначаються довіреністю, що мінімізує можливість проявів суб'єктивізму й імпровізації.

Таким чином, враховуючи публічно-правову природу представництва в місцевому самоврядуванні, можливість здійснення в цій формі інших його основних функцій, недосконалість механізмів юридичної відповідальності посадових осіб, а також те, що вони мають діяти лише на

підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією й законами України, вважаємо, що проблемні питання представництва цих суб'єктів муніципальної діяльності в публічно-правових відносинах потребують більш чіткого законодавчого й належного локально-правового врегулювання.

Нормотворча функція, пов'язана з безпосередньою участю посадових осіб місцевого самоврядування, в різних стадіях нормотворчого процесу є самостійною. Результатом останнього є прийняття акта місцевого самоврядування, який виступає юридичною формою рішень уповноважених органів і посадовців, офіційним письмовим документом, що породжує певні правові наслідки. Він спрямований на регламентацію суспільних відносин у царині місцевого самоврядування й має обов'язковий характер для їх суб'єктів. Такі акти – це прийняті в установленому законом порядку підзаконні владні рішення суб'єктів місцевого самоврядування, що містять норми права, індивідуально-конкретні приписи (рекомендації), за допомогою яких самостійно вирішуються питання місцевого значення [7, с. 345]. Нормотворчий процес є доволі багатограним, правовим і включає весь комплекс діяльності з підготовки, обговорення, доопрацювання, опубліку-

вання відповідного правового акта [5, с. 19].

Центральне місце в системі цих актів займають рішення місцевих рад [7, с. 348], розроблені проекти яких на розгляд відповідної ради, поряд з іншими суб'єктами, може вносити сільський, селищний, міський голова, голова районної, обласної, районної у місті ради. Крім того, за п. 9 ч. 3 ст. 42 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний, міський голова забезпечує підготовку на розгляд ради проектів програм соціально-економічного й культурного розвитку, цільових програм і рішень з інших питань самоврядування, питання місцевого бюджету і звіту про його виконання, що належать до її відання, оприлюднює затверджені нею програми, бюджет і звіти про їх виконання; а згідно з п. 2 ч. 6 ст. 55 того ж Закону голова районної, обласної, районної в місті ради відповідає за підготовку сесій ради й питань, що вносяться на її розгляд.

Серед інших актів місцевого самоврядування, у створенні яких відповідно до своїх повноважень активну роль відіграють посадові особи місцевого самоврядування, слід назвати рішення виконавчих комітетів, накази керівників відділів та інших виконавчих органів місцевих рад, розпорядження сільських, селищних,

міських голів, голів районних, обласних, районних у місті рад. Рішення виконкомів приймаються колегіально. Вони встановлюють обов'язкові, нормативні й ненормативні приписи, регулюють найбільш важливі питання компетенції виконавчих органів, що потребують колективного розгляду й вирішення. Керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів видають накази, як правило, ненормативного характеру, які містять індивідуально-конкретні приписи й передбачають одноразове виконання. Розпорядження сільських, селищних, міських голів, голів районних, обласних, районних у місті рад видаються в процесі оперативного керівництва й управління з питань, віднесених до їх компетенції. За рішенням місцевої ради разом з повноваженнями, закріпленими за сільськими, селищними, міськими головами чинним законодавством України, їм може ставитися одноособове здійснення повноважень інших виконавчих органів [7, с. 349].

Таким чином, здійснюючи нормотворчу функцію, ці посадові особи видають досить велику кількість правових актів, забезпечують підготовку проектів актів місцевого самоврядування, що приймаються іншими суб'єктами. Змістом такої діяльності є опрацювання проекту акта на професіональному рівні, подання відпові-

дних висновків і рекомендацій суб'єктові, до повноважень якого належить його прийняття.

Не менш вагоме значення має й охоронна функція, виконувана посадовими особами в декількох напрямках, серед яких: охорона й захист прав місцевого самоврядування, прав, свобод і законних інтересів громадян, організація в межах своїх повноважень охорони громадського порядку та громадської безпеки на відповідній території, забезпечення дотримання законності, охорону довкілля тощо.

За умов політичного плюралізму й наявності різноманітних суб'єктів муніципальної діяльності особливу актуальність становлять проблеми узгодження їх позицій, створення умов для прийняття рішень і вироблення ефективної місцевої політики. У зв'язку із цим, набуває важливості виконання виборними посадовими особами координаційної функції щодо діяльності постійних комісій, депутатських груп, фракцій, різного роду підготовчих комісій, робочих груп тощо.

Здійснення комплексу організаційно-розпорядчих функцій покладається на сільських, селищних, міських голів, голів районних, обласних, районних у місті рад, їх заступників, керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у місті рад. Усі

вони в межах своїх повноважень керують підпорядкованими їм структурами, організовують діяльність інших суб'єктів місцевого самоврядування.

Консультативно-дорадчі функції останніх спрямовані на забезпечення процесу управління, вирішення за допомогою професійних знань практичних управлінських проблем, узгодження позицій їх учасників.

Функція кадрового забезпечення й організації роботи з кадрами в основному охоплюється виборними посадовими особами, хоча це не виключає участі в ній інших категорій суб'єктів у реалізації різноманітних засобів і прийомів цієї діяльності. Серед них можна назвати: (а) розробку стратегії й методик добору кадрів, (б) проведення співбесід, тестування, (в) конкурсний відбір на посади, (г) аналіз і прогнозування розвитку кадрового потенціалу, (д) стажування, переатестацію, перепідготовку й підвищення кваліфікації, (е) заходи з правового, морального, естетичного й фізичного виховання, (є) підвищення трудової і громадської активності співробітників, (ж) гуманізацію праці, (з) способи формування позитивної морально-психологічної обстановки в колективі, (и) вдосконалення його соціальної структури, (і) моральне й матеріальне стимулювання, (к) застосування різних форм контролю за

діяльністю службовців, (л) накладення стягнень [3, с. 53, 54].

Вищевикладеним перелік функцій, які виконують посадові особи місцевого самоврядування, не вичерпується. Інші будуть указані у класифікації, яку можна провести за наступними критеріями: а) за видом влади, яка реалізується під час виконання функцій, – функції, спрямовані на реалізацію муніципальної влади й виконавчої влади; б) за суб'єктами – функції, що здійснюються виборними посадовими особами (сільськими, селищними, міськими головами, головами районних, обласних, районних у місті рад, їх заступниками, секретарями сільських, селищних, міських рад та ін.) і невиборними посадовими особами; в) за сферою суспільних відносин, у яких переважно виконується та чи інша функція, – політичні, економічні (в тому числі фінансово-економічні), культурні, соціальні, екологічні тощо; г) за спрямованістю взаємодії – внутрішньоорганізаційні (координаційна, організаційно-розпорядча тощо) й зовнішні функції, що мають публічний характер (зокрема, представницька); д) за тривалістю їх здійснення – постійні й тимчасові; е) за формами діяльності, в яких вони виконуються, – правотворча, правозастосовна, установча, контрольна та ін.; є) за джерелом закріплення – функції, законодавчо

закріплені, закріплені актами локально-правового регулювання, не закріплені юридичними актами, виділення яких стає можливим завдяки аналізу повноважень.

Проведене дослідження дає підстави для нижченаведених висновків. Функції посадових осіб місцевого самоврядування – це основні напрямки їх муніципальної діяльності, що мають переважно управлінський характер, відображають їх місце в публічно-владному механізмі суспільства й зумовлюють змістовне наповнення елементів їх правового статусу.

Особливістю функціонального навантаження зазначених посадовців є те, що вони здійснюють як власні функції, так і функції інших суб'єктів місцевого самоврядування. При цьому посадові особи виконують функції на постійній професійній основі, несуть персональну відповіді-

альність за свою службову діяльність.

За сучасних умов функціонування місцевого самоврядування дедалі більше відчувається потреба в удосконаленні правового регулювання діяльності посадових осіб, в оптимізації правового статусу деяких виборних посадовців, зокрема, голів районних та обласних рад, в розширенні їх функцій і повноважень, в більш чіткому і збалансованому регулюванні функцій усіх суб'єктів муніципальної діяльності.

Подальших наукових досліджень вимагають теоретичні й практичні проблеми реалізації самоврядної влади, організації та здійснення муніципального управління як самостійного виду суспільного управління, вдосконалення засобів підвищення ефективності діяльності його суб'єктів, у тому числі й посадових осіб місцевого самоврядування.

Список літератури: 1. Батанов О.В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2000. – 16 с. 2. Відомості Верховної Ради України. 3. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник для студ. вищ. навч. закл. / За ред. С.Г.Серьогіної. – Х.: Право, 2005. – 256 с. 4. Дробуш І.В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2002. – 16 с. 5. Задорожня Г. Специфіка нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування // Право України. – 2007. – № 6. – С. 18 – 21. 6. Кравченко В.В. Конституційне право України: Навч. посіб. – Вид. 4-те, випр. та доп. – К.: Атіка, 2007. – 568 с. 7. Місцеве самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави: Монографія / За ред. Ю.М.Тодики і В.А.Шумілкина. – Х.: ТОВ «Одісей», 2004. – 392 с. 8. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України: Підручник. – К.: Наук. думка, Прецедент, 2006. – 344 с. 9. Соляник К.С. Виконавчі органи місцевих рад в Україні: правовий статус і організація роботи. – Х.: Крок, 2004. – 255 с.

Надійшла до редакції 29.10.2007 р.