



І.Б. Ковтун*

ДЕЯКІ УМОВИ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

Однією з важливих проблем, що вирішується нині в Україні є проведення адміністративної та муніципальної реформ. Побудова раціональної системи взаємодії центральних і місцевих органів державної влади, органів держави й місцевого самоврядування є головною метою проведення успішних політичних та економічних перетворень у суспільстві та розбудови незалежної держави.

Якісне перетворювання всіх сторін місцевого життя населення України потребує оптимального використання перш за все організаційно-правових засобів впливу на відносини місцевого самоврядування. Не можна не визнати, що перед наукою державного управління стоїть завдання розробити концепцію механізму реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, який включав би в себе діяльність по найбільш ефективному та цілеспрямованому використанню організаційно-правових засобів при вирішенні багатоманітних питань місцевого значення в життєдіяльності народу України.

Сьогодні існує недостатня кількість наукових розробок, присвячених дослідженню організаційно-правового механізму реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема, на регіональному рівні в Україні, тому звернемося до праць науковців, які вели свої дослідження у радянські часи. Так, механізм реалізації державно-владних повноважень місцевих Рад народних депутатів В.Ф. Мелашенко визначає як складну, багатопланову систему з відповідним набором елементів, структурних і функціональних зв'язків між ними, процесів, інформаційних потоків, засобів забезпечення і т.д.¹ П.Г. Щекочихін механізм реалізації компетенції в системі місцевих Рад народних депутатів розумів як взяті в єдності сукупність юридичних та організаційно-політичних засобів, за допомогою яких забезпечується правове діяння на суспільні відносини, що складають предмети ведення місцевих органів державної влади. Властивість системності надає механізму реалізації компетенції необхідну злагодженість і єдність функціонування, ту організованість і стан упорядкованості, які притаманні раціонально побудованій системі².

Таким чином, порівнюючи наведені підходи деяких вчених до розуміння механізму реалізації різних об'єктів, якими зокрема виступають такі інститути як повноваження, компетенція, правовий статус органів місцевого самоврядування та законодавство про них, можна виявити декілька досить типових для цього механізму рис: по-перше, його системна побудова (структура), в основі якої знаходиться цілий комплекс заходів юридичного характеру, що пояснюється природою названих об'єктів реалізації; по-друге, обов'язковість у структурі механізму організаційно-правових компонентів охоронного характеру: контроль, гарантії, відповідальність; по-третє, поєднання юридичного інструментарію з неправовими засобами.

Отже, організаційно-правовий механізм реалізації повноважень органів місцевого

© Ковтун І.Б., 2005

* аспірант Хмельницького університету управління та права

¹ Мелашенко В.Ф. Полномочия местных Советов народных депутатов государственная природа. Виды, механизм реализации. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. – Томск, 1981. – С. 13.

² Щекочихин П.Г. Механизм реализации компетенции в системе местных Советов народных депутатов: понятие и структура. В кн.: Вопросы теории советского государственного (конституционного) права. – Свердловск, 1986. – С. 129-130.



самоврядування — це комплекс заходів, до складу якого входять нормативні, процесуальні, організаційні, охоронні засоби, що за певних умов безпосередньо вживаються суб'єктами реалізації в тісному поєднанні з неправовими заходами при вирішенні питань місцевого життя.

Умови реалізації повноважень органів місцевого самоврядування потрібно розглядати як зовнішні, незалежні від даних повноважень обставини, що діють поза цих повноважень або поряд з ними і створюють лише можливість, загальний фон, обстановку, а в окремих випадках навіть середовище, які або знижують, або підвищують якість реалізуючої діяльності.

Всі умови, які в тій чи іншій мірі впливають на реалізацію повноважень органів місцевого самоврядування, можна об'єднати в три підгрупи:

- 1) умови, які характеризують соціально-політичну обстановку, в якій реалізуються вказані повноваження;
- 2) умови, які відносяться до суб'єктів реалізації повноважень органів місцевого самоврядування;
- 3) умови, що характеризують процес реалізації повноважень органів місцевого самоврядування.

Умови першої підгрупи впливають із об'єктивних процесів, що відбуваються в суспільному житті. Постійна мінливість цих процесів ускладнена надмірною політизацією суспільства, поширенням правового нігілізму, породжує і правову нестабільність. В сукупності все це досить негативно впливає на процес реалізації повноважень органів місцевого самоврядування. Тому противагою може виступити як загальна стабільність в усіх сферах життєдіяльності народу України в цілому, та і правова стабільність зокрема.

Правова стабільність в системі місцевого самоврядування може бути досягнута, по-перше, законодавчим розподілом повноважень між самими органами місцевого самоврядування та встановленням чітких і оптимальних процедур вирішення різних питань місцевого життя; по-друге, своєчасним забезпеченням з боку органів місцевого самоврядування адекватної відповідності прийнятих актів діючій практиці. Немає гарантій від того, що якісь суперечності між цими органами не будуть все-таки виникати, однак вони повинні ліквідуватися як під час розробки і прийняття актів, так і в процесі реалізації повноважень цих органів.

Регулювання відносин місцевого самоврядування шляхом прийняття відповідних актів самими органами місцевого самоврядування значно ускладнено в порівнянні з правовим регулюванням цих же відносин вищими органами державної влади. Ця особливість пояснюється тим, що для місцевих норм характерна значно менша стабільність, ніж для правових норм, встановлених державою, оскільки перші регламентують надто непостійні відносини місцевого самоврядування. Тому від органів місцевого самоврядування вимагається певна мобільність в справі місцевої правотворчості. Адже мета місцевої правотворчості не тільки в тому, щоб створити умови для нормального функціонування, але й в тому, щоб своєчасно відреагувати на нову ініціативу, передовий досвід.

До групи умов, які характеризують суб'єкти реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, слід віднести насамперед свідоме бажання цих суб'єктів активно реалізовувати надані їм права та обов'язки. Однак, через те, що одного бажання явно недостатньо, професіоналізм працівників вказаних органів виступає чи не найголовнішою умовою в цій підгрупі. Від їх вміння користуватися наданими органам місцевого самоврядування повноваженнями, здатності правильно тлумачити законодавство, безпосередньо використовувати права, виконувати обов'язки та дотримуватися заборон і обов'язків у відповідності до конкретної ситуації залежить успішність процесу реалізації повноважень органів місцевого самоврядування.

Сучасні посадові особи місцевого самоврядування мають бути наділені знаннями, вміннями і навичками для врахування інтересів різних верств населення, соціальних груп. Проте сучасний кадровий апарат не дуже пристосований до практичної реалізації як загальнодержавних, так і до вирішення проблем регіонального рівня. Відповідно реакція на це суспільства часто є негативною,



що виражається у сприйнятті державного службовця або посадової особи місцевого самоврядування як людини із низькими професійними та моральними якостями. Усе це потребує внесення суттєвих коректив як у кадрову політику у службі в органах місцевого самоврядування, так у законодавство, що стосується здійснення повноважень органами місцевого самоврядування³.

Найголовнішою особливістю органів місцевого самоврядування та основною рисою, яка відрізняє їх від органів державної влади є принцип виборності, за яким вони формуються. Саме усвідомлення цього свого статусу має спонукати посадових осіб місцевого самоврядування до вдосконалення та покращення своєї діяльності у сфері надання населенню відповідної територіальної одиниці соціальних послуг найвищої якості. Проте на регіональному рівні в Україні цей процес ускладнюється тим, що згідно законодавства ні районні, ні обласні ради не мають своїх виконавчих органів, які з повною відповідальністю виконували б свої повноваження, оскільки більшу частину найважливіших та найвагоміших повноважень обласні та районні ради вимушені делегувати відповідним державним адміністраціям. На нашу думку, надання права районним та обласним радам створювати власні виконавчі органи та можливість здійснювати ними ті повноваження, які є природними для цих органів, але зараз делегуються, значно підвищило б ефективність діяльності цих органів, адже у цей процес підключився б психологічний момент відповідальності людини за власні дії та дії підлеглих перед виборцями.

Це одним стримуючим фактором ефективної діяльності органів місцевого самоврядування на регіональному рівні є недостатньо високого рівня кадрового забезпечення цих органів, яке прямо залежить від матеріальних і фінансових можливостей тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці. В останні роки спостерігається тенденція до зростання корупції на службі в органах місцевого самоврядування, що підриває демократичні засади і правопорядок, дискредитує діяльність органів місцевого самоврядування, перешкоджає проведенню державних реформ. Пріоритетом сучасної кадрової політики в регіоні повинно стати залучення до служби в органах місцевого самоврядування молоді, створення для неї умов службового росту, закріплення на роботі досвідчених спеціалістів і поступове звільнення з посад працівників старшого віку з обов'язковим урахуванням їхніх заслуг та фінансових і соціальних інтересів.

При доборі кадрів має бути забезпечена об'єктивна і комплексна оцінка професійних та особистих якостей претендентів на основі чітких юридично регламентованих правил, стандартів і процедур, встановлення жорстких критеріїв відповідності претендентів кваліфікаційним вимогам згідно з посадою, на яку вони претендують. Здійснення оцінки діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування має бути закріплено правовими актами.

Проблемою є доволі слабка професійна підготовка, недостатня компетентність значної частини посадових осіб місцевого самоврядування. Це виявляється, зокрема, у невмінні багатьох посадових осіб місцевого самоврядування співпрацювати із недержавними структурами, громадськими об'єднаннями; суворо виконувати закони, укази, постанови, інструкції.

Зараз в Україні відчувається брак справді професійних кадрів на усіх рівнях — від місцевого до регіонального та державного. Тому поряд із базовими закладами освіти III — IV рівнів акредитації, які готують молодих спеціалістів у сфері управління, великі завдання покладаються на регіональні Центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій.

Так, рішенням Хмельницького облвиконкому №182 від 29.10.1991 року, як самостійний госпрозрахунковий навчальний заклад, було утворено Хмельницький Центр підвищення кваліфікації державних службовців, який сьогодні є навчальним закладом системи підвищення кваліфікації державних службовців та виконує функції регіонального навчального та науково-

³ Олуйко В. Успіх реформ вирішують кадри // 36. наук. пр. УАДУ при Президентіві України / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. – Вип.2: В 4 ч.– К.: Вид-во УАДУ, – 2000. – Ч.ІІІ. – С.87-91.



методичного центру перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів органів державної влади, місцевого самоврядування, а також керівників державних підприємств, установ та організацій. До основних завдань Центру входить перепідготовка, підвищення кваліфікації кадрів відповідно до законодавства та надання методично-консультативної допомоги місцевим органам державної влади та органам місцевого самоврядування з питань підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. В цьому закладі проходять підвищення кваліфікації керівники кадрових служб районних рад, заступники голів районних рад та інші категорії посадових осіб місцевого самоврядування на рівні областей та районів.

Вони підвищують кваліфікацію за програмами постійно діючих семінарів з питань запобігання протидії корупції, соціальної політики, ділового мовлення, інноваційної діяльності, правової освіти, ефективного управління підприємствами в умовах ринкової економіки. Такі програми орієнтовані на оновлення та вдосконалення правової, економічної, управлінської, політологічної, соціально-гуманітарної, мовної та соціальної фахової підготовки, включаючи вивчення вітчизняного та зарубіжного досвіду. До програми занять включаються актуальні питання з діяльності районних та обласних рад, районних державних адміністрацій, місцевих рад, здійснення адміністративної та економічної реформи, соціальної та гуманітарної політики, вирішення проблем базових галузей народного господарства області, податкової та фінансової систем, земельної реформи тощо.

Не менш важливе значення мають умови третьої підгрупи, серед яких, на наш погляд, слід виділити планування процесу реалізації повноважень органів місцевого самоврядування та наукову організацію праці суб'єктів реалізації повноважень органів місцевого самоврядування.

Планування процесу реалізації повноважень органів місцевого самоврядування відповідними суб'єктами реалізації при вирішенні конкретних питань місцевого значення може виражатися в найрізноманітніших формах і способах. Такі його елементи, як прогноз, мета, засоби, строки, коло виконавців можуть бути закладені в окремих рішеннях, програмах, розпорядженнях тощо.

Планування процесу реалізації повноважень доцільно здійснювати тематично, тобто відносно тих сфер місцевого самоврядування, в яких конкретно вирішуються питання місцевого життя. Завдяки конкретизації тих сфер місцевого самоврядування, в яких плануватиметься процес реалізації відповідних повноважень при вирішенні питань місцевого значення, буде досягнута не тільки належна деталізація об'єктів реалізації, але й певний рівень підпорядкованості планів між собою, тобто перспективних, поточних і тематичних. Наукова організація праці допомагає чітко розподілити й узгодити функції всередині кожного органу місцевого самоврядування та конкретно визначити і закріпити права й обов'язки працівників цих органів, оскільки саме на їх долю випадає забезпечення реалізації більшої частини власних повноважень. Найбільш поширеною формою закріплення розподілу функцій та повноважень безпосередніх суб'єктів реалізації являються посадові інструкції.

Таким чином, можна зробити висновок, що умови, які впливають на процес реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, створюють умови можливості мінімальної і максимальної реалізації прав і обов'язків. Справжня реалізація повноважень цих органів залежить, по-перше, від рівня загального організаційно-правового забезпечення функціонування механізму реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, і, по-друге, від рівня спеціального організаційно-правового гарантування цього процесу.

Вияснення поняття і змісту умов реалізації повноважень органів місцевого самоврядування відкриває можливість прогнозувати ступінь реалізації даних повноважень. Крім того, вияснення причин достатнього чи недостатнього рівня реалізації вказаних повноважень дозволяє виявити ту стадію процесу реалізації, на якій із-за тих чи інших умов з явилися збої, спад активності суб'єктів реалізації.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою
державного управління та місцевого самоврядування
Хмельницького університету управління та права
(протокол № 7 від 18 березня 2005 року)*