

УДК 352(477)

*О. І. Бедний**асистент кафедри адміністративного та фінансового права ОНЮА*

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ВИЗНАЧЕННЯ ТА ЗМІСТ

В умовах проведення політичних, економічних та адміністративних реформ в Україні по посиленню вертикалі влади, розвитку ініціативи на місцях зростає потреба в підвищенні ефективності управлінської діяльності апарату публічної влади на всіх організаційно-правових рівнях. Функціонування апарату відбувається у повсякденній професійній діяльності широкого кола осіб в органах державної влади та органах місцевого самоврядування — державній службі та службі в органах місцевого самоврядування. Найбільш наближеною до населення, з точки зору формування, і з позиції повсякденного впливу, виступає служба в органах місцевого самоврядування, яка спрямована на підвищення життєвого рівня та умов проживання людей, а також на успішний розвиток підприємств і організацій, які здійснюють діяльність на відповідній території.

Служба в органах місцевого самоврядування спрямовує волю окремих осіб на виконання суспільно важливих завдань та функцій в децентралізованих органах публічної влади. Суттєвою рисою служби є її управлінський, організуючий характер. Службовці органів місцевого самоврядування здійснюють повсякденний керуючий вплив на різноманітні сфери суспільних відносин. При цьому з окремих питань (власні повноваження) вони є підзвітними та підконтрольними територіальним громадам та їх представницьким органам, а з інших (делеговані повноваження) — органам виконавчої влади. Необхідною передумовою ефективної реалізації повноважень органів місцевого самоврядування виступає її організація, втілення науково обґрунтованих організаційних основ.

Ще за радянських часів відзначалося, що характерною ознакою службовців апарату управління є організація їх діяльності, тобто служби, на основі професіоналізму [1]. Створення стабільного та кваліфікованого персоналу органів управління обумовлюється багатьма об'єктивними факторами (політичними, економічними, організаційними, правовими, технічними, психологічними). З цієї причини формується певна система підготовки, підбору службовців та їх просування по службі, регламентації їх функцій та порядку діяльності. Незалежно від того, яка система органів публічної влади, які взаємовідносини між ними, зміст їх повноважень і механізм реалізації, публічні службовці «мають працювати на однаково високому професійному рівні» [2].

Служба в органах місцевого самоврядування є видом публічної служби. Посадові особи та інші службовці органів місцевого самоврядування забезпечують виконання власних та делегованих повноважень, покладених законом на органи місцевого самоврядування, займають посади у відповідних органах та їх апараті, а за свою працю регулярно отримують грошову винагороду.

Значне розмаїття посад службовців органів місцевого самоврядування потребує великої уваги при вирішенні питань організації служби, створення її організаційних основ і, в цілому, організаційного забезпечення. Г. В. Атаманчук, розглядаючи питання організації суб'єктивного фактора, звернув увагу на те, що велика роль у цьому належить менеджменту, громадському управлінню та громадському самоуправлінню [3]. Ці різновиди управління мають схожість у тому, що їх суб'єктом є безпосередньо саме суспільство, але відрізняються за рівнем та характером організованості. У громадському самоврядуванні проявляє себе громадська самодіяльність людей, яка спирається на відповідні суспільні інститути. Це сім'я, власність, мораль, право, звичаї, традиції, інші регулятори, які використовуються людьми при реалізації ними статусу вільної особи. В громадському управлінні беруть участь спеціальні громадські організаційні структури, які створюються для здійснення певних цілей: громадські об'єднання, партії, релігійні організації, органи самоорганізації населення і т. д. Значною мірою вони виступають організаційною основою того, що зветься громадянським суспільством. Менеджмент організує активність суб'єктивного фактора, головним чином, в економічній та соціальній сферах, хоча він може розглядатися і ширше.

Необхідно відзначити, що в науці немає однозначної думки з приводу змісту поняття організації, організаційних основ служби, як державної, так і в органах місцевого самоврядування. Це обумовлено тим, що певні ознаки організуючого впливу ми зустрічаємо і при створенні органів, і при заснуванні конкретних посад, і при нормативній регламентації службових процедур, і при безпосередньому здійсненні управлінських функцій. На наш погляд, при адміністративно-правовому дослідженні організаційних основ служби необхідно зосередити увагу на виокремленні певних суттєвих елементів (заходів, стадій) організації служби, які забезпечують шляхом їх закріплення у правових актах створення умов для практичної діяльності службовців, тобто здійснення служби. Для цього дослідимо погляди різних вчених на питання організації служби.

Вчені, які розглядають організаційні основи 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 [4]. Організація розглядається ними як комплекс взаємопов'язаних елементів, до яких відносять: по-перше, мету, завдання; по-друге, розробку системи заходів для реалізації мети і розподілу завдань на окремі види робіт, які можуть бути доручені певним членам організації; по-третє, інтеграцію окремих робіт у відповідних підрозділах, які могли б їх координувати різними засобами, включаючи формальне ієрархічне середовище; по-четверте, мотивацію, взаємодію, поведінку, погляди членів організації, які частково визначаються заходами, спрямованими на реалізацію мети, а частково мають особистий, випадковий характер; по-п'яте, такі процеси, як прийняття рішень, комунікації, інформаційні потоки, контроль, заохочення та покарання, що мають

вирішальне значення для забезпечення виконання мети організації; по-шосте, єдиною організаційною системою, 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 наступні найважливіші питання: встановлення посад та їх чисельності; визначення повноважень по кожній посаді 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 [5]. Варто звернути увагу, що запропонований цими авторами зміст організації складається у послідовний порядок, за яким окремі елементи тісно пов'язані один з одним. У той же час, на нашу думку, такий підхід недостатньо враховує кар'єрний характер публічної служби в нашій державі.

Іншої думки дотримується Ю. М. Старілов, який до кола державно-службових відносин, які складаються в процесі організації державної служби, відносить відносини в зв'язку з підготовкою, підбором та розстановкою кадрів; в зв'язку з встановленням статуту державної посади; в зв'язку з заміщенням посад, проведенням оцінки праці службовців та їх просуванням по службі [6]. Таке визначення кола організаційних відносин здається досить обмеженим та недостатньо чітко вираженим.

Дослідники в галузі управління трудовими ресурсами характеризують організацію діяльності (праці, служби) як процес поєднання в оптимальних пропорціях робочої сили, знарядь і предметів праці та створення умов для їхнього ефективного функціонування. Вони зазначають, що з економічного погляду організація діяльності є засобом досягнення її мети. Організація діяльності державних службовців, на думку цих дослідників, включає: професійний підбір на вакантні посади; поділ і кооперування праці; регламентування посадових обов'язків; організацію робочих місць; обслуговування робочих місць; забезпечення належних умов праці; планування діяльності; раціоналізацію трудових процесів і процедур; контроль виконавчої дисципліни; стимулювання ефективної діяльності [7]. Така характеристика, безумовно, являє собою практичну цінність, оскільки має прикладний характер. Проте цими дослідниками не береться до уваги правове оформлення організації служби.

Сучасні вчені (Л. Р. Біла), розглядаючи службові відносини, пов'язані з організацією державної служби, звертають увагу на те, що вони виникають у зв'язку з: 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, присвоєнням кваліфікаційних розрядів; веденням особових справ; проведенням кадрової політики (підбором, підготовкою, перепідготовкою, підвищенням кваліфікації державних службовців); організаційним забезпеченням державної служби [8]. Ця ха-

рактеристика найбільш повно відображає зміст організації, організаційних основ служби.

Сутністю організації служби є створення на підставі відповідного нормативного регулювання умов для ефективної реалізації на посадах в органах місцевого самоврядування повноважень відповідних органів. З точки зору сутнісної характеристики, організаційні основи служби в органах місцевого самоврядування необхідно розглядати як сукупність взаємопов'язаних нормативно закріплених заходів, які спрямовані на створення, заміщення посад та виконання посадових повноважень на службі в органах місцевого самоврядування.

Доцільно виділяти наступні організаційні основи служби:

- встановлення (заснування) посад — первинних структурних (організаційних) одиниць в рамках відповідних органів — та визначення посадових повноважень, тобто завдань та функцій, які покладаються на конкретні посади;

- визначення способів та порядку заміщення посад, що включає, зокрема, створення механізму забезпечення дотримання відповідних освітньо-кваліфікаційних вимог особами, які мають займати посади, а також регламентацію взаємних прав та обов'язків, узгодженість дій учасників відповідних процедур;

- визначення правил проходження служби, що передбачають умови здійснення та зміни службових відносин, зокрема, випробування на службі, присвоєння рангів службовців, формування кадрового резерву служби, перепідготовку та підвищення кваліфікації службовців, оцінку їх діяльності, просування по службі;

- встановлення підстав та порядку припинення служби в органах місцевого самоврядування, що забезпечує формування прийняттого механізму припинення службових зв'язків з урахуванням, у першу чергу, публічних інтересів з ефективної реалізації покладених на посаду завдань і функцій;

- визначення правового статусу службовців органів місцевого самоврядування, тобто прав, обов'язків та відповідальності, які поширюються на невизначене коло осіб, які заміщують посади в органах місцевого самоврядування.

Варто звернути увагу на можливості певного групування організаційних основ служби в органах місцевого самоврядування. Так, зокрема, визначення способів та порядку заміщення посад та встановлення підстав та порядку припинення служби у певному сенсі пов'язані з проходженням служби в органах місцевого самоврядування, але не можуть однозначно розглядатися як його окремі правила. Але для наукового їх дослідження зазначені організаційні основи можна розглядати як умови проходження служби, враховуючи, що в літературі вже висловлювалися думки про трьохстадійну структуру проходження служби [9].

Сучасну організацію публічної служби, взагалі, і служби в органах місцевого самоврядування, зокрема, необхідно розглядати в контексті як нормативно-правового регулювання, так і фактичного стану справ.

При організації служби в органах місцевого самоврядування з використанням правового інструментарію необхідно забезпечувати врахування місцевих умов та можливості здійснення самостійної кадрової політики в територіальних громадах. Одним із завдань організації служби тут виступає максимальне

нівелювання можливого впливу різноманітних негативних факторів зовнішнього та внутрішнього характеру (економічне середовище, місце розташування, управлінська культура, інші) на реалізацію органами місцевого самоврядування публічно важливих функцій. Таким чином, в сучасних умовах створення організаційних основ служби виступає основою ефективної кадрової політики та кадрового менеджменту в органах місцевого самоврядування [10].

Література

1. Служащий советского государственного аппарата. — М., 1970. — С. 16.
2. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: Дис... д-ра юрид. наук. — К., 1999. — С. 276.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. — М., 1997. — С. 72.
4. Атаманчук Г. В. Вказ. праця. — С. 137.
5. Мапохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: Правовое регулирование. — М., 1997. — С. 9–10.
6. Стариков Ю. Н. Службное право: Учебник. — М.: БЕК, 1996.
7. Державна служба: Посіб. для викладачів, магістрантів та державних службовців. — Луганськ: Східпоукр. держ. ун-т, 2000. — Ч. 1. — С. 128.
8. Біла Л. Р. Організація державної служби в Україні: Павч.-метод. посіб. — Одеса, 2000. — С. 4.
9. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К., 2002. — С. 353.
10. Муниципальный менеджмент: Справ. пособие / В. В. Иванов, А. Н. Коробова. — М., 2002. — С. 326.

УДК 347.992(477)

В. М. Коваль

голова Севастопольського апеляційного господарського суду

РОЗВИТОК СИСТЕМИ АПЕЛЯЦІЙНИХ СУДІВ УКРАЇНИ

Апеляційний порядок перегляду судових рішень, хоча і не має давні традиції у вітчизняному судочинстві, у новітню епоху був запроваджений порівняно недавно. В юридичному словнику апеляція (від латинського *appellatio* — «звернення») визначається як «одна з форм оскарження судових рішень у цивільних і кримінальних справах до суду вищої (апеляційної) інстанції, що має право переглянути справу» [1].

На наш погляд, терміном «апеляція» охоплюються такі поняття. По-перше, це звернення особи до апеляційного суду у вигляді спеціального документа під назвою «апеляція». По-друге, це форма захисту порушеного або оспорюваного права, в тому числі, на думку апелянта, з боку суду першої інстанції. По-третє, це сам процесуальний розгляд апеляцій. З поняттям апеляції тісно пов'язані такі категорії, як апеляційний суд, апеляційна інстанція, апеляційне провадження.

У літературі окремо виділено зв'язок між апеляцією і так званою ітерацією (латинською — *iteratio*) в судовому процесі. Як відзначив Е. Мурадьян: «...Іте-