

- венко П. П. Финансовое право: Учеб. пособие для студ. юрид. вузов и фак. — Х.: Легас, 2003. — С. 9.
7. Буковецкий А. И. Введение в финансовую науку. — Л., 1929. — С. 5.
 8. Мильгаузен О. В. Финансовое право. — М., 1866. — С. 4.
 9. Цит. по: Пушкарева В. М. История финансовой мысли и политики налогов: Учеб. пособие. — М.: ИЦФРА-М, 1996. — С. 30.
 10. Иловайский С. И. Краткий учебник финансового права. — О., 1893. — С. 274.
 11. Штейн Л. Вказ. праця. — С. 19.
 12. Таргулов Я. Финансовая наука: (Краткий курс). — Пг., 1929. — С. 131.
 13. Там само.
 14. Цит. по: Пацуркивский П. С. Предмет и границы финансового права постсоциалистического государства // Финансово-правовая доктрина постсоциалистического государства: Сб. материалов Междунар. конф. — С. 8.
 15. Бельский К. С. Финансовое право. — М.: Юрист, 1994. — С. 28.
 16. Пацуркивский П. С. Вказ. праця. — С. 23.
 17. Юридичний словник-довідник / За ред. Ю. С. Шемшученка. — К.: Феміна, 1996. — С. 252; Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / Под ред. М. Ю. Тихомирова. — М., 1998. — С. 285.
 18. Бюджетный кодекс Украины. — Ст. 2, п. 8.
 19. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами: Закон України від 21.12.2000 р. № 2181-III // Офіційний вісник України. — 2002. — № 7. — Ст. 2.

УДК 35.081

О. І. Бедний,
канд. юрид. наук, доцент кафедри адміністративного
та фінансового права ОНЮА

САМОСТІЙНІСТЬ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ ЯК ПРИНЦИП СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

В умовах політико-правових перетворень в нашій державі ми розглядаємо державне управління і управління з боку органів місцевого самоврядування (муніципальне, самоврядне управління) як складові більш широко явища — публічного управління, тобто управління, яке ґрунтується на публічній владі та забезпечує публічні інтереси. Відповідно державна служба і служба в органах місцевого самоврядування є складовими публічної служби, яка є засобом функціонування публічного управління.

Категорія принципів служби в органах місцевого самоврядування є достатньо новою для української науки державного управління та адміністративного права. Вона є продуктом синтезу принципів державного управління і державної служби та принципів місцевого самоврядування, але не суто механічного їх поєднання.

Після проголошення Українською державою незалежності формування інститутів місцевого самоврядування та професійної служби покликано необхідність як критичного перегляду системи принципів служби, так і їх відповідного правового закріплення. Тривалий час на службу в органах місцевого самовряду-

вання поширювалися норми законодавства про державну службу, у тому числі й ті, що закріплювали принципи служби.

Вперше принципи саме служби в органах місцевого самоврядування знайшли своє нормативне закріплення в Законі «Про службу в органах місцевого самоврядування»: служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; верховенство права, демократизм і законність; гуманізм і соціальна справедливість; гласність; пріоритет прав та свобод людини і громадянина; рівні можливості доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі; підконтрольність, підзвітність, персональна відповідальність за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; дотримання прав місцевого самоврядування; правова і соціальна захищеність посадових осіб місцевого самоврядування; захист інтересів відповідної територіальної громади; фінансове та матеріально-технічне забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; самостійність кадрової політики в територіальній громаді [1].

Принцип самостійності кадрової політики в органах місцевого самоврядування є продовженням конституційного принципу, відповідно до якого в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Він ґрунтується на організаційній самостійності місцевого самоврядування в системі публічної влади і виявляється в наданні органам та посадовим особам місцевого самоврядування широкого кола повноважень щодо організації служби. Це стосується встановлення посад та їх чисельності в органах місцевого самоврядування, визначення повноважень по кожній посаді, підбору та розстановки кадрів, формування і ведення кадрового резерву служби, визначення умов оплати праці службовців і т. д.

Звернемося до аналізу нормативного втілення зазначеного принципу щодо окремих груп посад службовців органів місцевого самоврядування.

Перша група включає посади, які не можна перейменувати або ліквідувати за волевиявленням населення, за рішенням органу місцевого самоврядування: посади сільського, селищного, міського голови, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови обласної, районної, районної в місті ради. Законодавством визначено виключне право територіальних громад та місцевих рад на заміщення цих посад (обрання відповідних посадових осіб). При цьому будь-яка попередня згода (консультації, висновки і т. ін.) державних органів або посадових осіб не потрібна.

У той же час Президентом України тричі самостійно вирішувалися відповідні кадрові питання: Указом від 30 січня 1998 р. № 70/98 «Про забезпечення керованості місцевими органами влади у м. Ялті та нормалізації життєдіяльності міста» було призначено виконуючого обов'язки Ялтинського міського голови на період до обрання міського голови в установленому законом порядку [2]; Указом від 26 травня 1998 р. № 511/98 «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян, а також керівництва процесами життєдіяльності міста Одеси» тимчасово, на період до обрання в установленому порядку

міського голови, було призначено виконуючого обов'язки Одеського міського голови [3]; Указом від 25 грудня 2003 р. № 1486/2003 «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян та нормалізації життєдіяльності м. Мукачево, Закарпатської області» було призначено виконуючого обов'язки Мукачівського міського голови на період до обрання міського голови в установленому законом порядку [4].

При цьому законодавчою основою для видання цих актів стала ст. 102 Конституції України, відповідно до якої Президент України є главою держави і виступає від її імені, Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина [5]. Фактичними підставами для видання цих актів стали, як вбачається з їх змісту, протистояння і конфронтація політичних сил, державних структур та органів самоврядування; значне погіршення матеріального становища людей; вчинення цілої серії тяжких злочинів на замовлення; притягнення до кримінальної відповідальності ряду посадових осіб; відсутність належної керованості процесами міського життя; дестабілізація нормальної життєдіяльності міст; невиконання рішень органів судової влади виборчими комісіями та порушення конституційних прав громадян. Таким чином, у зазначених виключних випадках Президентом України було визначено пріоритет відповідних публічних інтересів над принципом самостійності кадрової політики в територіальній громаді.

До посад другої групи відносяться посади, існування яких передбачено законодавством: посади заступників сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у 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). Заміщення цих посад здійснюється шляхом затвердження сільськими, селищними, міськими радами за поданням відповідних місцевих голів. Знову ж таки, будь-яке втручання державних органів або посадових осіб у вирішення цих питань органами та посадовими особами місцевого самоврядування законодавством не передбачено.

Обласна, районна, районна в місті (в разі її створення) рада обирає заступника голови відповідної ради в межах терміну її повноважень з числа депутатів шляхом таємного голосування. Заступник голови ради працює на постійній основі [6].

Третя група посад включає ті з них, які можуть засновуватися органами

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. Заміщення цих посад здійснюється шляхом призначення сільським, селищним, міським головою на конкурсній основі або за іншою процедурою, передбаченою законодавством України, без будь-якого втручання з боку державних органів або посадових осіб.

Обласні, районні ради за пропозиціями їх 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. Заміщення цих посад здійснюється шляхом призначення головою обласної, районної ради на конкурсній основі або за іншою процедурою, передбаченою законодавством України. Будь-яка участь державних органів або посадових осіб у цих процедурах не передбачена.

Одним із складних завдань організації служби в органах місцевого самоврядування при забезпеченні самостійності кадрової політики виступає максимальне нівелювання можливого впливу різноманітних негативних факторів зовнішнього та внутрішнього характеру (економічне середовище, місце розташування, управлінська культура та ін.) на реалізацію органами місцевого самоврядування публічно важливих функцій [7]. В сучасних умовах, самостійна кадрова політика виступає одним з важливих чинників ефективного кадрового менеджменту в органах місцевого самоврядування.

Література

1. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. // Офіційний вісник України. — 2001. — 13 лип. — Ст. 1151.
2. Про забезпечення керівності місцевими органами влади у м. Ялті та нормалізації життєдіяльності міста: Указ Президента України від 30 січня 1998 р. № 70/98.
3. Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян, а також керівництва процесами життєдіяльності міста Одеси: Указ Президента України від 26 травня 1998 р. № 511/98.
4. Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян та нормалізації життєдіяльності м. Мукачевого Закарпатської області: Указ Президента України від 25 грудня 2003 р. № 1486/2003.
5. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
7. Бедний О. І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: Дис... канд. юрид. наук. — О., 2003. — С. 58.