

Г. В. ПАДАЛКО

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розглядаються концептуальні проблеми становлення та реалізації конституційно-правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування. Сформульовані авторські пропозиції щодо вдосконалення організації служби в органах місцевого самоврядування та напрямів її конституційно-правового забезпечення.

Ключові слова: публічна служба; служба в органах місцевого самоврядування; службовці та посадові особи органів місцевого самоврядування.

Рассматриваются концептуальные проблемы становления и реализации конституционно-правового статуса должностных лиц местного самоуправления. Сформулированы авторские предложения по усовершенствованию организации службы в органах местного самоуправления и направлений её конституционно-правового обеспечения.

Ключевые слова: публичная служба; служба в органах местного самоуправления; служащие и должностные лица органов местного самоуправления.

In article conceptual problems of formation and realization constitutional and legal status officials of local self-government are considered. The author proposes certain measures for improvement of organization of service in local self-government bodies and means of appropriate provisions in constitution law.

Key words: public service; service in local self-government bodies; public servants and officials in local self-government bodies.

Соціально-політичні процеси в українському суспільстві, зміна пріоритетів у державотворенні та правотворенні, інституціоналізація та конституювання місцевого самоврядування як фундаментального інституту конституційного ладу та виду публічної влади спонукали вітчизняну юридичну науку до пошуку моделей служби в органах місцевого самоврядування, які базуються на врахуванні нових чинників. Очевидним стало те, що без фундаментальних наукових досліджень теоретичних і прикладних проблем, які виникають у сфері муніципально-службових відносин, врахування концептуальних змін у державотворенні, якісний прорив у справі становлення та функціонування служби в органах місцевого самоврядування (муніципальної служби) неможливий.

Для вітчизняної юридичної науки розробка проблем організації служби в органах місцевого самоврядування на сучасному етапі є значною мірою новим напрямом наукового пошуку, при розробці якого слід враховувати його складність в умовах побудови демократичної та правової держави.

Окремі питання проблематики публічної служби тією чи іншою мірою досліджували у своїх працях В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Г. В. Атаманчук, Д. М. Бахрах, К. С. Бельський, Л. Р. Біла-Тіунова, Ю. П. Битяк, В. А. Воробйов, І. П. Голосніченко, С. В. Ківалов, А. В. Кірмач, В. Л. Коваленко, Л. В. Коваль, І. Б. Коліушко, В. К. Колпаков, Б. М. Лазарев, В. М. Манохін, Д. М. Овсянко, В. Ф. Опришко, М. П. Орзіх, І. М. Пахомов, О. В. Петришин, Ю. М. Старілов, О. В. Тодощак, В. В. Цветков, Ю. С. Шемшученко та ін.

Починаючи з 1990 року, коли у вітчизняній науці почалося формування сучасних поглядів на місцеве самоврядування, окремим аспектам проблеми служби в

органах місцевого самоврядування приділяли увагу М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальцій, О. В. Батанов, О. І. Бедний, Я. В. Бережницький, В. І. Борденюк, І. П. Бутко, В. А. Григор'єв, Р. К. Давидов, В. М. Кампо, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, А. Р. Крусян, П. М. Любченко, Н. В. Мішина, М. П. Орзіх, Б. А. Пережняк, В. Ф. Погорілко, О. В. Прієшкіна, М. О. Пухтинський, О. Ф. Фрицький, Г. В. Чапала, Л. В. Шинкарь та ін.

Аналіз окремих аспектів конституційно-правових відносин у сфері служби в органах місцевого самоврядування в сучасній зарубіжній науці проводився у працях А. А. Акмалової, І. В. Бабічева, М. С. Бондаря, Т. М. Бялкіної, В. І. Василєва, І. В. Видріна, Д. О. Єжевського, А. Р. Єрьоміна, Д. А. Корсунова, А. М. Костюкова, О. О. Кутафіна, В. С. Мокрого, І. І. Овчинникова, М. Л. Пешина, С. Г. Солойова, С. Ю. Фабричного, В. І. Фадєєва, Л. Т. Чихладзе, К. С. Шугриної та ін.

Але системне комплексне дослідження конституційно-правових проблем служби в органах місцевого самоврядування та статусу посадових осіб місцевого самоврядування у вітчизняній науці поки що відсутнє. Стан конституційно-правового регулювання та практики організації служби в органах місцевого самоврядування обумовлюють необхідність усебічного концептуального забезпечення реформ в Україні.

Основні засади діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування закріплені в ст. 19 Конституції України, згідно з якими вони зобов'язані діяти лише на підставі, в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. В контексті аналізу актуальних конституційно-правових проблем теорії та практики служби в органах місцевого самоврядування, значної уваги вимагає дослідження конституційно-правового статусу посадових осіб органів місцевого самоврядування. Спеціально-юридична природа їхнього статусу зумовлена завданнями та функціями цих органів і характером муніципальних владно-службових повноважень, якими наділені ці посадові особи.

Незважаючи на наявність доволі значної кількості праць, присвячених загальним проблемам статусу посадових осіб в цілому¹, рівень науково-теоретичного осмислення конституційно-правового статусу посадової особи місцевого самоврядування є недостатнім. Сьогодні в юридичній літературі не існує комплексного дослідження відповідних проблем, що, у свою чергу, є причиною існування прогалин у правовому регулюванні багатьох муніципальних службово-правових відносин і публічних службових відносин в цілому. Так, залишається невизначеним категоріальний зміст поняття «службова особа», закріпленого в Конституції України. Чинне законодавство подекуди вживає терміни «посадова особа» та «службова особа», проте не проводить їхнього чіткого розмежування, що створює проблеми у правозастосовчій практиці.

Позитивним моментом у правотворчому процесі щодо врегулювання муніципальних службових відносин стало прийняття у 2001 р. Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»². Але ще лишилася низка питань, які не знайшли належного правового вирішення. Реалізація положень Конституції України вимагає нових підходів регулювання муніципальних публічно-службових відносин, а отже – відповідного законодавчого закріплення.

Визначення змісту правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування є необхідним етапом організації служби в органах місцевого самоврядування. Неможливо ефективно організувати службу, уникаючи її «людського виміру». Здійснення служби (фактична реалізація обов'язків і прав, закріплених в юридич-

них конструкціях посад) покладається на конкретних осіб з певними особистими даними. Принципи, завдання та функції служби в органах місцевого самоврядування потребують не тільки забезпечення виникнення муніципальних службових правовідносин цих осіб, але й їхньої успішної динаміки. Саме на це і спрямована визначення правового статусу службовців органів місцевого самоврядування.

Насамперед варто визначитися із категорією «посада в органах місцевого самоврядування». Так, як справедливо зазначає Н. В. Янюк, посада є організаційно-функціональним елементом служби, за посередництвом якої можна виявити роль посадової особи в управлінському процесі³. Виходячи з цього загального визначення, варто підтримати позицію О. І. Бедного, який зазначає, що посада в органах місцевого самоврядування – це заснована у встановленому порядку органом або посадовою особою місцевого самоврядування первісна структурна одиниця органу місцевого самоврядування, яка містить зміст та обсяг завдань, функцій і повноважень особи, яка її займає, та утримується за рахунок коштів місцевого бюджету⁴.

Основною ознакою посадової особи є наявність адміністративної лінійної влади, що уповноважує її на вчинення організаційно-розпорядчих функцій і службових юридичних дій. Водночас службова особа наділена функціональною владою, яка спрямована на виконання спеціальних повноважень, наданих їй у встановленому законом порядку, стосовно осіб, що не перебувають у службовій підлеглихості, і у випадках, передбачених законодавством – вправі застосовувати заходи адміністративного примусу. Так, Н. В. Янюк обґрунтовує необхідність подолання галузевого підходу у визначенні «посадової особи» та можливість і доцільність уніфікації даного поняття з його подальшим закріпленням у відповідних правових нормах. Для підтвердження цієї позиції вона наводить наступні аргументи: 1) посадова особа виступає обов'язковим суб'єктом управління будь-якої організаційної структури; 2) з метою керівництва, координації та контролю за діяльністю відповідної організаційної структури посадова особа наділяється владними повноваженнями, які здійснюються шляхом виконання організаційно-розпорядчих функцій; 3) особливе коло службових повноважень зумовлює підвищений ступінь юридичної відповідальності посадових осіб; 4) оплата діяльності посадових осіб здійснюється за рахунок коштів роботодавця, інтереси та завдання якого виконує посадова особа⁵.

Отже, не викликає сумнівів, що розв'язання цієї проблеми сприятиме виявленню особливості правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування та його належної правової регламентації.

Актуальним питанням теорії та практики є проблема змісту й структури правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування. Як зазначає О. І. Бедний, розрізняються елементи правового статусу службовця, закріплені в статусі відповідної посади (посадові права та обов'язки, кваліфікаційні вимоги, посадовий оклад), та елементи правового статусу службовця, не закріплені в статусі відповідної посади (загальні права та обов'язки, обмеження і заборони, відповідальність). Серед елементів другої групи виділяються ті, що поширюються на всіх службовців, і ті, що поширюються на їхнє певне коло⁶.

На наш погляд, у першу чергу, доцільно говорити про муніципальну службову правосуб'єктність, яка є його основою. Муніципальна службова правосуб'єктність є поєднанням службової правоздатності та службової дієздатності посадових осіб місцевого самоврядування. Вони виникають одночасно із прийняттям адміністра-

тивного акта, який фіксує момент виникнення муніципальних публічно-службових правовідносин і визначає комплекс владно-управлінських функцій, виконання яких покладається на відповідну особу.

Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування, з одного боку, знаходить вияв у правах і посадових обов'язках посадової особи, а з іншого – становить основу для виконання службових завдань та функцій. Посадові обов'язки визначають обсяг службових прав, які створюють умови для їх виконання. Тому з метою удосконалення механізму реалізації посадовими особами місцевого самоврядування службових завдань у процесі правової регламентації слід проводити чітке розмежування посадових обов'язків і прав, що дозволить виявити межі правомірної службової поведінки.

Також важливим елементом правового статусу посадової особи місцевого самоврядування є етичні вимоги службової поведінки, які закріплюються у відповідних посадових обов'язках і сприяють професійному здійсненню публічно-службових завдань у сфері місцевого самоврядування. Правова регламентація етики поведінки посадової особи місцевого самоврядування надає можливість визначити межі адміністративного розсуду, елементи якого завжди присутні в діяльності посадових осіб, а це має важливе значення у забезпеченні прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Дане питання не може врегулюватися на рівні підзаконних нормативно-правових актів, а вимагає законодавчого закріплення.

Аналізуючи наукові праці дослідників загальних і спеціальних проблем правового статусу особи⁷, нормативні акти у цьому напрямі, можна зробити висновок, що правовий статус посадової особи місцевого самоврядування безпосередньо входить до структури правового статусу особи та зумовлює певні його зміни. Водночас він має свій внутрішній поділ на загальний і спеціальний правовий статус, що пов'язано з наявністю у посадової особи місцевого самоврядування публічно-владних функцій і повноважень.

Варто звернути увагу й на те, що правовий статус посадової особи місцевого самоврядування похідний від змісту служби в органах місцевого самоврядування як правового й організаційного інституту. На думку автора, при формуванні поняття «посадова особа місцевого самоврядування» необхідно виходити з ознак, які відрізняють цю категорію службовців від інших, та з того, яким буде підхід законодавця до визначення – в широкому чи вузькому розумінні, адже мова може йти про всіх службовців, діяльність яких пов'язана з виконанням певних завдань і функцій місцевого самоврядування, її органів, установ і організацій, чи лише про «чиновників» – службовців органів місцевого самоврядування та їхнього апарату або ще вужче – службовців виконавчих органів місцевого самоврядування.

Головним є визначення ознак, за якими здійснюється віднесення працівників до посадових осіб місцевого самоврядування та певних їхніх груп (видів). У зв'язку з цим необхідно провести чіткі межі між муніципально-службовими (публічно-правовими) відносинами та відносинами, що мають приватно-правовий характер, регулюються нормами трудового права, трудовою угодою (контрактом).

Важливе теоретичне і практичне значення має класифікація посадових осіб, її роль, вплив на формування спеціального правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування. Класифікація дає можливість встановити місце посадових осіб місцевого самоврядування у муніципальній службовій ієрархії, виявити їхню роль у місцево-самоврядному (само управлінському, муніципальному управлінському) процесі, визначити умови та порядок проходження служби в

органах місцевого самоврядування, визначити особливості здійснення організаційно-розпорядчих функцій, що в кінцевому результаті, сприятиме вдосконаленню правового регулювання відносин цього виду публічної служби. Класифікація посадових осіб є одним зі способів раціонального й ефективного вирішення структурно-штатних питань побудови органів місцевого самоврядування, а також вирішення питань кадрового забезпечення служби в органах місцевого самоврядування.

У теорії службового права та в законодавстві не існує єдиної класифікації посадових осіб. Панує думка, що основними критеріями класифікації мають виступати обсяг і природа владних повноважень посадової особи та її місце в системі службової ієрархії. Так, О. І. Бедний пропонує класифікацію посад службовців органів місцевого самоврядування в залежності від ступеня та рівня нормативно-правового регулювання: а) посади, існування та коло повноважень яких передбачені безпосередньо законодавством; б) посади, існування та механізм встановлення (заснування) яких передбачені законодавством, а коло повноважень законодавчо не визначене; в) посади, щодо яких законодавством певним чином передбачено механізм їх встановлення (заснування), але не передбачено механізм визначення посадових повноважень⁸.

Акумулюючи вищезазначені позиції, можна зробити певні узагальнення, виходячи з чого, служба в органах місцевого самоврядування та посадова особа місцевого самоврядування мають розглядатися як:

1) служба як діяльність насамперед муніципального владно-управлінського характеру, а службовець, перш за все, як управлінський працівник, носій муніципально-владних повноважень;

2) служба як галузь суспільного розподілу праці, а службовець як фахівець з муніципального управління;

3) служба як різновид інтелектуальної праці, а службовець як інтелектуал, носій знань у галузі муніципального права та місцевого самоврядування;

4) служба як обслуговування інтересів територіальних громад, а службовець як особа, що здійснює обслуговуючу діяльність у сфері місцевого самоврядування;

5) служба як діяльність, змістом якої є вплив на людей, а службовець як особа, що працює з людьми – жителями – членами відповідних територіальних громад;

6) служба як діяльність, предметом якої є інформація, а службовець як особа, що безпосередньо працює з інформацією;

7) служба як різновид професійної діяльності, а службовець як професійний працівник;

8) служба як здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування, а службовець як працівник, що здійснює такі функції (функціонер);

9) служба як функціонування спеціально створеного інституту – органів місцевого самоврядування, а службовець як особа, що займає посаду в органі місцевого самоврядування;

10) служба як практична реалізація компетенції органів місцевого самоврядування, а службовець як особа, що безпосередньо здійснює повноваження, передбачені посадою;

11) служба як діяльність, врегульована законодавством, а службовець як особа, наділена спеціальним правовим статусом посадової особи місцевого самоврядування;

12) служба як діяльність, що оплачується з коштів місцевого бюджету, а службовець як особа, яка одержує грошову винагороду з коштів місцевого бюджету.

У контексті зазначеного найважливішими, концептуальними питаннями реформи служби в органах місцевого самоврядування та вдосконалення статусу посадових осіб місцевого самоврядування варто назвати:

1) забезпечення взаємозв'язку реформи місцевого самоврядування з адміністративною, бюджетною реформами, з реформуванням службових правовідносин. Слід констатувати, що принципи системності та взаємозв'язку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування не мають достатніх організаційно-правових механізмів їх реалізації, вимагають уточнення та доповнення;

2) необхідність розмежування повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування у сфері правового регулювання муніципальної-службових відносин. Результатом відсутності відповідного механізму є колізії та прогалини в законодавстві України, неможливість реалізації повноважень органів влади внаслідок відсутності коштів на їхнє фінансування;

3) усунення прогалин у нормативному закріпленні муніципальної кадрової політики, зокрема, не вирішені питання формування резерву муніципальних управлінських кадрів, системи їхньої професійної підготовки та перепідготовки, не відпрацьовані кадрові муніципальні технології. Це є перешкодою формування професійного та компетентного складу службовців в органах місцевого самоврядування, орієнтованих на вирішення сучасних завдань управління державою та суспільством.

Ці та інші обставини обумовлюють необхідність проведення системних реформ, спрямованих на пошук і вироблення заходів для створення організаційних механізмів і правових засад удосконалення державного та муніципального управління, формування ефективної системи взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування, державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування, осіб, що заміщають державні посади та посади в органах місцевого самоврядування.

1. *Данильєва І.* Правове регулювання інституту державної служби: проблеми визначення правового статусу державних службовців // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2002. – № 1. – С. 87–93; *Копейчиков В. В.* Деякі загальні питання правового статусу посадової особи // Вісник Академії правових наук. – Х.: Право, 2000. – Вип. № 2 (21). – С. 53–61; *Ткач Г. Й.* Правові гарантії діяльності посадових осіб // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. – 2000. – № 3. – С. 231–237; *Янюк Н. В.* Посадова особа як суб'єкт адміністративного права // Вісник Львівського національного університету. – 2000. – № 35. – С. 225–230; *Янюк Н. В.* Принцип політичного нейтралітету в діяльності посадових осіб // Право України. – 2000. – № 12. – С. 62–64; *Янюк Н. В.* Основи адміністративно-правового статусу посадової особи // Вісник Львівського національного університету. – Серія юрид. – 2001. – № 36. – С. 245–249; *Янюк Н. В.* Проблеми співвідношення понять «посадова особа» і «службова особа» в адміністративному праві // Право України. – 2001. – № 12. – С. 117–120 та ін. 2. *Закон України* «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. // ВВР України. – 2001. – № 33. – Ст. 175. 3. *Янюк Н. В.* Адміністративно-правовий статус посадової особи: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2003. – С. 7. 4. *Бедний О. І.* Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук спец. 12.00.07. – О., 2002. – С. 9. 5. *Янюк Н. В.* Адміністративно-правовий

статус посадової особи: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – С. 8–9. **6.** *Бедний О. І.* Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – С. 10. **7.** *Бисага Ю. М.* Права людини / Ю. М. Бисага, М. М. Палінчак, Д. М. Белов, М. М. Данканич; Ужгородський національний ун-т. – Ужгород: Ліра, 2003. – 164 с.; *Колодій А. М.* Права людини і громадянина в Україні: Навч. посіб. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 336 с.; *Крегул Ю. І.* Права і свободи людини: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Крегул Ю. І., В. В. Ладиченко, В. І. Орленко; Київський національний торговельно-економічний ун-т. – К.: Книга, 2004. – 288 с.; *Кушніренко О. Г.* Права і свободи людини та громадянина: Навч. посіб. / О. Г. Кушніренко, Т. М. Слінько. – Х.: Факт, 2001. – 437 с.; *Рабінович П. М.* Права людини і громадянина: Навч. посіб. / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. – К.: Атіка, 2004. – 463 с. та ін. **8.** *Бедний О. І.* Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – С. 9.