

Г. С. Ткаченко,
аспірант кафедри державознавства і права, НАДУ при Президенті України, м. Київ

ПРАВОВІ ЗАСАДИ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

G. Tkachenko,
postgraduate student of the Law and State Sciences Faculty, NAPA under the President of Ukraine

LEGAL PRINCIPLES OF SERVICE IN LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN UKRAINE

Статтю присвячено визначенню, розкриттю та проведенню аналізу правових засад служби в органах місцевого самоврядування в Україні. Досліджено окремі правові основи служби в органах місцевого самоврядування, зокрема, класифікацію посад і визначення посадових прав і обов'язків. Встановлено сутність правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування та сформувано рекомендації з удосконалення чинного законодавства, що визначає правові засади служби в органах місцевого самоврядування в Україні.

The article is devoted to determination, detection and analysis of legal principles of service in local self-government bodies in Ukraine. There was researched some legal bases of service in local self-government bodies, including classification of offices and definition of rights and duties of local self-government officials. The author determines the legal status of local self-government officials and proposes the recommendations to improve the current legislation which defines legal bases of service in local self-government bodies in Ukraine.

Ключові слова: правові засади, служба в органах місцевого самоврядування, посадова особа місцевого самоврядування, місцеве самоврядування, правовий статус.

Key words: legal principles, service in local self-government bodies, local self-government official, local self-government, legal status.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Актуальність дослідження правових засад служби в органах місцевого самоврядування обумовлена необхідністю конкретизації норм організації функціонування органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у взаємовідносинах з відповідними територіальними громадами та органами державного управління; підвищення результативності та ефективності здійснення владних повноважень; встановлення обсягів відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування та шляхів її забезпечення.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР, ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ ОЗНАЧЕНА СТАТТЯ

Рівень науково-теоретичного дослідження понятійного апарату місцевого самоврядування, в тому числі й правових засад служби в органах місцевого самоврядування, у сучасній науці є недостатнім.

На сьогодні проводяться загальні дослідження служби в органах публічної влади та її правового регулювання. Окремі питання висвітлені в працях С. Дубенко, В. Мель-

ниченко, Н. Нижник, О. Оболенського, Н. Плахотнюк та ін. певні аспекти розвитку місцевого самоврядування, правового статусу посадової особи місцевого самоврядування досліджено в працях В. Борденюка, В. Бойченко, Ю. Делія, Я. Журавля, В. Колпакова, В. Куйбіди, О. Лазор, Л. Лубенської, О. Петришина, Н. Янюк та ін.

Зміни, що відбулись в державі потребують подальшого дослідження правових засад служби в органах місцевого самоврядування. Оскільки комплексного дослідження зазначеного питання та інституту посадової особи місцевого самоврядування, її статусу, особливостей здійснення нею своїх функцій та повноважень на сьогодні у науковій літературі не існує.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою статті є встановлення сутності правових засад служби в органах місцевого самоврядування в Україні та формування рекомендацій з удосконалення чинного законодавства. Наше завдання — визначити, розкрити та провести аналіз правових засад служби в органах місцевого самоврядування в Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Служба в органах місцевого самоврядування посідає особливе місце серед видів публічної служби. Посадові

особи місцевого самоврядування реалізують основні функції, що спрямовані на забезпечення прав територіальної громади та окремі повноваження органів виконавчої влади. Таким чином, служба в органах місцевого самоврядування скеровує свою діяльність на розв'язання місцевих проблем управління, що знайшло відповідне відображення в її правовому регулюванні [4, с. 317].

Основні правові засади служби в органах місцевого самоврядування закріплені в Конституції України, Законі України "Про службу в органах місцевого самоврядування" від 7 червня 2001 року, Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року, Законі України "Про статус депутатів місцевих рад" від 11 липня 2002 року, Законі України "Про місцеві вибори" від 11 липня 2015 року.

У контексті аналізу правових засад, актуальних конституційно-правових проблем теорії та практики служби в органах місцевого самоврядування, значної уваги вимагає дослідження правового статусу посадових осіб органів місцевого самоврядування. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [2].

Взагалі термін "посадова особа" у чинному законодавстві вперше з'являється з прийняттям Закону України "Про державну службу" у 1993 році. До того часу у законодавстві існувало поняття "службова особа". Слід зазначити, що саме Законом України "Про державну службу" регулювалися питання служби в органах місцевого самоврядування. Тільки згодом у 2001 році засадничим для цього виду публічної служби стає новоприйнятий Закон України "Про службу в органах місцевого самоврядування". Але термін "посадова особа" набуває широко використання ще до прийняття Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування". Так, у 1995 році Законом України "Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності посадових осіб" вносяться зміни до Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів та Кодексу про адміністративні правопорушення — щодо вживання терміна "посадова особа" замість "службова особа" [5]. У 1996 році Конституція України, поряд з терміном "службова особа" вводить термін "посадова особа" [2].

У нормативних актах відсутні чіткі критерії щодо розмежування понять "посадова особа" та "службова особа". Законодавець часто використовує узагальнені поняття "службовці", "співробітники", "працівники" [1]. Звичайно, з метою розв'язання суперечностей та неузгодженостей щодо цього у сучасній науці проводились дослідження змісту понять "посадова" та "службова" особи з метою встановлення критеріїв їх розмежування, проте законодавчо дане питання залишилось неузгодженим і до сьогодні [3].

Розглядаючи організацію служби в органах місцевого самоврядування та встановлюючи сутність правових засад служби в зазначених органах, необхідним є визначення змісту правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування.

Правовий статус — комплексна політико-правова категорія, що відображає характер взаємовідносин особистості і суспільства, громадянина і держави, індивіда і колективу. В основі правового статусу лежить фактичний соціальний статус, тобто реальне становище людини в даній системі суспільних відносин. Право лише закріплює це становище, вводить його в законодавчі рамки.

Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування визначається Конституцією України, законами Ук-

раїни "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про службу в органах місцевого самоврядування", "Про статус депутатів місцевих рад" та іншими законами України. Тобто юридичні норми, що встановлюють даний статус як базовий, повинні міститися виключно в законах України, і в своїй сукупності ці норми становлять міжгалузевий інститут права. Тому саме перед законодавцем постає завдання забезпечення стабільності (хоча б відносної), єдності статусу, його соціально-правової захищеності та гарантування.

Так, поняття "посадова особа місцевого самоврядування" у чинному законодавстві визначається як "особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету" [6; 7].

Посадами в органах місцевого самоврядування є:

- виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою;

- виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;

- посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України [7].

Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування, з одного боку, знаходить прояв у правах та 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.

Основними обов'язками посадових осіб місцевого самоврядування є:

- додержання Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, актів органів місцевого самоврядування; забезпечення відповідно до їх повноважень ефективної діяльності органів місцевого самоврядування;

- додержання прав та свобод людини і громадянина;

- збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків, а також іншої інформації, яка згідно із законом не підлягає розголошенню;

- постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації;

- сумлінне ставлення до виконання службових обов'язків, ініціативність і творчість у роботі;

- шанобливе ставлення до громадян та їх звернень до органів місцевого самоврядування, турбота про високий рівень культури, спілкування і поведінки, авторитет органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

- недопущення дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави [7].

Посадова особа місцевого самоврядування має право:

- на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян;

- на оплату праці залежно від посади, яку вона займає, рангу, який їй присвоєно, якості, досвіду та стажу роботи;

— на просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації;

— на безпечні та необхідні для високопродуктивної роботи умови праці;

— на соціальний і правовий захист;

— отримувати в порядку, встановленому законодавством, від відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, об'єднань громадян, окремих осіб матеріали та інформацію, необхідні для виконання своїх службових обов'язків;

— у порядку і в межах, встановлених законом, отримувати інформацію щодо матеріалів своєї особової справи та ознайомлюватися з іншими документами, що стосуються проходження нею служби в органах місцевого самоврядування, отримувати від керівників органу місцевого самоврядування відповідні пояснення та давати особисті пояснення;

— вимагати проведення службового розслідування з метою спростування безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри щодо неї;

— захищати свої законні права та інтереси в органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування та в судовому порядку [7].

Варто також зазначити, що для наявності у певної особи загального статусу громадянина необхідною є лише наявність між особою та державою політико-правового зв'язку громадянства, то для набуття правового статусу посадової особи місцевого самоврядування необхідною є наявність складного (комплексного) юридичного факту, тобто одразу декількох умов, при цьому юридичний склад цих умов є різним для різних категорій посадових осіб. Крім того, набуття правового статусу посадової особи місцевого самоврядування означає прийняття (вступ) громадянина України на службу в органи місцевого самоврядування, яка для цих посадових осіб виступає як найбільш загальна організаційно — правова форма їх діяльності та реалізації свого посадового статусу, а також наявність у такого громадянина додаткових прав і обов'язків, обмежень, пільг, можливість застосування до нього додаткових заходів відповідальності тощо.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Отже, підсумовуючи викладене, можна зробити висновки, що відображення правових засад служби в органах місцевого самоврядування у чинному законодавстві, котре визначає питання: правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування; класифікації посад на службі в органах місцевого самоврядування; відповідальності тощо, є неповним.

Вбачається за доцільне запропонувати подальше удосконалення чинного законодавства шляхом уточнення існуючих та встановлення нових правових засад служби в органах місцевого самоврядування як професійної та політично неупередженої діяльності на благо держави і громади, а також для гарантування реалізації громадянами України права рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування. Важливим є створення правових передумов для підвищення престижності служби в органах місцевого самоврядування; врегулювання правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування; прозорого прийняття на службу до органів місцевого самоврядування; впровадження ефективного механізму запобігання корупції.

Література:

1. Бойченко В. Проблемні питання розмежування понять "посадова особа" та "службова особа" при виконанні рішень та застосуванні норм адміністративного примусу державним виконавцем [Електронний ресурс] / В. Бойченко / Журнал Юридичний радник. — 2006. — № 5 (13). — Режим доступу: <http://www.yurradnik.com.ua/stride/ur/index.php?m=lastnum&art=387>

2. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

3. Левківська Н. Поняття "посадова особа місцевого самоврядування": проблемні питання правового регулювання в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://academy.gov.ua/ej/ej9/doc_pdf/Levkivska_NV.pdf

4. Право в державному управлінні: навч. посіб. / [С.Д. Дубенко, Т.П. Кудлай, В.І. Мельниченко, Н.Г. Плахотнюк]. — Київ: НАДУ, 2016. — 376 с.

5. Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності посадових осіб [Електронний ресурс]: Закон України від 11 липня 1995 р. // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/282/95-%D0%B2%D1%80>

6. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс]: Закон України від 21 травня 1997 р. // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

7. Про службу в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс]: Закон України від 07 червня 2001 р. // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

References:

1. Boichenko, V. (2006), "Problematic issues of distinction between "official" and "officer" in the enforcement and application of administrative coercive by state enforcement", *Yurydychnyy radnyk*, [Online], vol . 5 (13), available at: <http://www.yurradnik.com.ua/stride/ur/index.php?m=lastnum&art=387> (Accessed 3 Feb 2017).

2. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), The Law of Ukraine "Constitution of Ukraine", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 2 March 2017).

3. Levkivska, N. "Concept "public servant of local self-government": questions of problems of the legal adjusting in Ukraine", [Online] available at: http://academy.gov.ua/ej/ej9/doc_pdf/Levkivska_NV.pdf (Accessed 20 March 2017).

4. Dubenko, S.D. Kudlai, T.P. Melnychenko, V.I. Plakhotnyuk, N.H. (2016), *Pravo v derzhavnomu upravlinni* [The law in public administration], NADU, Kyiv, Ukraine.

5. The Verkhovna Rada of Ukraine (1995), The Law of Ukraine "On amendments and additions to some legislative acts of Ukraine concerning to the responsibility of officials", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/282/95-%D0%B2%D1%80> (Accessed 29 March 2017).

6. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine "On local self-government in Ukraine", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (Accessed 15 March 2017).

7. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001), The Law of Ukraine "On service in local self-government bodies", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (Accessed 15 March 2017).

Стаття надійшла до редакції 29.03.2017 р.