

УДК 35.075.3

*Гуральник Микола Миколайович –
аспірант Київського університету
туризму, економіки і права*

МУНІЦИПАЛЬНА СЛУЖБА ЯК ЧИННИК ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Розкрито правову природу місцевих органів публічної влади. З'ясовано, що правовий статус посадової особи органу публічної влади ґрунтується на статусі державного службовця, у якому відображено особливі функції та повноваження щодо реалізації компетенції державного органу, а також статусі службовця, що передбачає загальний юридичний зв'язок з органом публічної влади. Доведено, що зазначене питання є важливим для України з огляду на гармонізацію національного законодавства з існуючими європейськими стандартами в цій сфері, особливості формування та функціонування територіальної громади в системі публічної влади в Україні.

Ключові слова: міське самоврядування; територіальна громада; правовий статус посадових осіб місцевих органів публічної влади.

Раскрыта правовая природа местных органов публичной власти. Выяснено, что правовой статус должностного лица органа публичной власти основан на статусе государственного служащего, в котором отражены особые функции и полномочия по реализации компетенции государственного органа, а также в статусе служащего, который предусматривает общую юридическую связь с органом публичной власти. Доказано, что этот вопрос является важным для Украины в связи с гармонизацией национального законодательства с существующими европейскими стандартами в этой сфере, особенностями формирования и

функционирования территориальной общины в системе публичной власти в Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление; территориальная община; правовой статус должностных лиц местных органов публичной власти.

Реформування публічної влади в Україні вимагає не лише змін в організаційній структурі управлінських органів, а й застосування нових методологічних підходів для налагодження ефективної взаємодії як між органами публічної влади, так і між державою та громадянами.

Такий підхід зумовлений сучасними завданнями й функціями держави, переходом до системи державного управління, що ґрунтується на поєднанні державного управління з місцевим самоврядуванням, якісною зміною функцій державного управління та формуванням високоефективного, професійного апарату управління, здатного кваліфіковано й чесно працювати, виконувати вимоги громадян і задовольнити їх потреби.

Підґрунтям для розроблення теми дослідження стали наукові праці М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, В. І. Борденюка, І. П. Бутко, В. А. Григор'єва, Ю. В. Делії, В. М. Кампо, А. А. Ковеленка, В. В. Кравченка, П. М. Любченка, М. О. Теплюка, О. Ф. Фрицького, В. М. Шаповала та ін.

Метою цієї статті є дослідження особливостей правового статусу посадових осіб місцевих органів публічної влади в Україні.

Науковий аналіз будь-якого явища неможливий без попереднього визначення тих чинників, що впливають на його сутність. Стосовно організації та діяльності посадових осіб місцевих органів публічної влади таким чинником є їх функції, що дають динамічну характеристику владних інституцій, уможливорюючи глибше пізнання їх природи, призначення та діяльності.

Функції органів публічної влади тісно пов'язані з компетенцією цих органів та унікальністю їх правового статусу. У цьому сенсі професійний публічний менеджмент є основою функціонування місцевої влади в будь-якій демократичній державі.

Аналіз правового статусу посадових осіб місцевих органів публічної влади в Україні, дає змогу зробити висновок, що законодавець розглядає його крізь призму поняття «службовець у сфері публічної влади («публічний службовець»)), але інтерпретація цього поняття видається узагальненою з огляду на те, що не містить конкретних відмінностей у проходженні служби особами, різними за своїм посадовим становищем та умовами проходження служби [1].

Таким чином, проблема правового визначення статусу посадових осіб місцевих органів публічної влади в Україні об'єктивно виникла в процесі створення законодавчої бази нашої держави. На практиці досить актуальним питанням є з'ясування змісту понять «службова особа» і «посадова особа» та визначення їх співвідношення. Донині в законодавстві України існує прогалина щодо розмежування цих понять. Так, законодавство, використовуючи ці поняття в різних галузях права, не містить єдиного підходу щодо визначення їх співвідношення, що негативно позначається на практиці застосування відповідних норм (зокрема, у ст. 40, 56 Конституції України поряд із терміном «посадова особа» закріплено термін «службова особа»).

Загострило цю проблематику прийняття законів «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування». Проблема полягає в невідповідності між окремими статтями цих законів і Законом України «Про державну службу в Україні», дія якого досі поширюється на працівників місцевого та регіонального самоврядування, регулюючи взаємовідносини між цими працівниками, органами місцевого самоврядування й державою.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про державну службу», посадовими особами є керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій [2].

У ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» зазначено, що посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого

самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій та отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [3].

Однак сфера застосування поняття «посадова особа», наведена в зазначених законах, обмежується суто державною службою та службою в органах місцевого самоврядування. У них ідеться про державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, на яких законами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій, які працюють у державних органах та їх апараті, органах місцевого самоврядування. Водночас консультативно-дорадчими функціями можуть бути наділені не тільки посадові особи, а й інші особи, як практично це й буває. Якщо консультант, або радник, не наділений організаційно-розпорядчими функціями, то він не може належати до посадових осіб.

Найбільш очевидна суперечність щодо визначення цих понять стосується різних джерел фінансування заробітної плати, що може суттєво вплинути на систему залежності діяльності органів і посадових осіб державного управління та посадових осіб місцевих органів публічної влади від тимчасових особистих соціально-економічних пріоритетів і не завжди буде стимулювати професіоналізм та принциповість у роботі.

Якщо для державних службовців держава гарантує незалежність і постійність роботи відповідно до професійних здібностей, то фактично всі посадові особи місцевого самоврядування перебувають під впливом змін, що спричинені виборчим характером органів місцевого самоврядування та можуть стати об'єктом політичних спекуляцій.

Якщо розглядати ситуацію через призму співвідношення власних і делегованих повноважень, то тут теж можна констатувати певну невизначеність статусу посадових осіб органів місцевого самоврядування. З одного боку, їх «призначають» на роботу територіальна громада або її рада, виконком, з іншого – вони виконують державні функції, що можуть не завжди відповідати інтересам громадян. У цьому разі досить важко знайти засіб гарантування соціального захисту посадових осіб місцевих органів публічної влади та їх

незалежності в прийнятті професійних рішень. Тому одній особі важко поєднати оцінки його як службовця громади та посадової особи, що виконує державні функції. Особливо це стосується делегованих повноважень, що не профінансовані або частково профінансовані з державного бюджету [4].

На нашу думку, ураховуючи те, що поняття «посадова особа» широко використовується в кримінальному законодавстві, законодавстві про адміністративну відповідальність, а також усіх галузях та сферах управлінської діяльності, залишається нагальним вирішення питання щодо обґрунтування та законодавчого закріплення (уніфікації) досконалішого визначення цього поняття з урахуванням необхідності уточнення його співвідношення з поняттям «службова особа» (для з'ясування цієї проблематики слід керуватися приміткою до ст. 364 Кримінального кодексу України; п. 1 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 26 квітня 2002 р. № 5 та п. 3 Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах повноважень» від 26 грудня 2003 р. № 15, у яких зазначено, що під час вирішення питання, чи є та або інша особа службовою, слід керуватися положеннями прим. 1 ст. 364 Кримінального кодексу України).

Сучасна конституційна доктрина має різні міркування щодо цього. Так, В. Шаповал під правовим статусом посадової особи органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських голів) розуміє зміст муніципально-службових відносин, урегульованих правовими нормами за займаною посадою, які реалізуються через визначені повноваження, права, обов'язки, гарантії та відповідальність [5]. Цікаву позицію обстоює Б. Калиновський, який пише, що конституційно-правовий статус сільського, міського голови та депутата місцевої ради визначають загальний правовий статус особи, спеціальний статус голови та депутата й індивідуальний статус. Ці статуси співвідносяться як «загальне» та «особливе». Зокрема, спеціальні статуси конкретизують загальний правовий статус, на рівні окремих спеціальних груп відрізняються галузевою гамою від загального статусу, визначеного Конституцією. Спеціальний статус місцевого голови та депутата місцевої ради має комплексний міжгалузевий характер і доповнює загальний конституційно-правовий статус.

Водночас конституційно-правовий статус місцевого голови та депутата місцевої ради слід розглядати як внутрішньо узгоджений комплекс взаємопов'язаних і взаємообумовлених елементів, що поєднує нормативно регламентовані характеристики інституту місцевого голови та інституту депутата місцевої ради як представника територіальної громади, громадського діяча й члена представницького органу місцевого самоврядування, який здійснює функції та повноваження на підставі Конституції та законів України [6].

На сьогодні може йтися про розмежування правового статусу державного службовця й посадової особи місцевих органів публічної влади. Правовий статус посадової особи органу публічної влади ґрунтується на статусі державного службовця, передбачаючи особливі функції та повноваження щодо реалізації компетенції державного органу, а в статусі службовця – загальний юридичний зв'язок з органом публічної влади. Особливості цього спеціального статусу як об'єктивної основи особливих умов управлінської діяльності слід визначити як право здійснювати контрольну діяльність щодо реалізації прав та обов'язків підлеглих державних службовців. Саме контроль за законністю виконання управлінських рішень є тим елементом, який вирізняє посадову особу серед інших державних службовців. З урахуванням цього положення слід визначити контрольну функцію посадової особи як особливу умову діяльності конкретної посадової особи, а не державного службовця загалом. Контроль дає можливість установлювати відповідність діяльності підлеглих органів (державних службовців) вимогам закону та іншим нормативним актам, об'єктивно й всебічно відображати фактичний стан справ на підконтрольних місцях, виявляти позитивний досвід та недоліки в управлінських рішеннях, в організації та стилі роботи органів управління, а також надає змогу керівникові визначати особливі умови діяльності для підлеглих службовців, якщо вони законодавчо не встановлені.

Саме на таких засадах доцільно визначити два блоки формалізації особливих умов діяльності посадових осіб. По-перше, умови статусного характеру визначення поняття посадових осіб (відповідно, зарахування до цієї категорії певних

осіб), перебування на встановленій нормативними актами посаді (тимчасово або постійно) в органах публічної влади тощо. По-друге, особливі умови компетенційного характеру – наділення посадової особи від імені держави державно-владними повноваженнями (що повинні містити не тільки права, а й обов'язки), а також виконання посадових функцій згідно з функціями державної служби. Посадова особа повинна як сама чітко дотримуватися тих вимог, що закріплені в наказах, розпорядженнях, інструкціях, положеннях і правилах (загального та відомчого характеру), так і вимагати від своїх підлеглих чіткого виконання цих норм. По-третє, наявність у своєму підпорядкуванні державних службовців для посадової особи детермінує особливі умови комунікаційного характеру. Це надає посадовій особі право в процесі службової діяльності виконувати управлінські (керівні) функції щодо підлеглих шляхом видання адміністративних актів розпорядчого характеру, обов'язкових для виконання. По-четверте, особливі умови деліктного характеру як особлива юридична відповідальність посадової особи за протиправні дії посадової особи.

На нашу думку, розкриваючи зміст конституційно-правового статусу сільського, селищного, міського голови та депутата місцевої ради, слід керуватися спеціальною правосуб'єктністю, якою є система можливостей набувати спеціальні права й обов'язки, а також нести відповідальність, що, передусім, закріплені на законодавчому рівні щодо реалізації власних функцій і повноважень. Адже саме з моменту обрання сільський, селищний, міський голова чи депутат місцевої ради отримують мандат, тобто право і водночас на представництво інтересів територіальної громади та вирішення питань місцевого значення від імені і в інтересах територіальної громади, а також право й обов'язок щодо участі в діяльності представницького органу місцевого самоврядування – місцевої ради та її органів. Саме таким чином територіальна громада уповноважує своїх представників на здійснення місцевої влади [7].

У цьому контексті слід акцентувати увагу на тому, що головна посадова особа територіальної громади (сільський, селищний, міський голова) виконує свої повноваження протягом усього строку, що визначений у законодавстві після обрання

його територіальною громадою. На підставі цього він має бути, насамперед, службовцем і представляти інтереси цієї громади та захищати їх. Залежність від суспільної думки в громаді, що формується за час роботи міського, сільського, селищного голови, постійно впливає на його діяльність і подальшу кар'єру. Водночас через обмеженість строку діяльності голова не може мати ті самі гарантії, що й державні службовці цілком, адже він перебуває під впливом невизначеності свого майбутнього, фінансових, соціальних та морально-психологічних факторів [4].

Здійснений аналіз вивчення проблеми діяльності посадових осіб місцевих органів публічної влади в Україні дає змогу зробити низку висновків.

По-перше, система публічної влади в Україні вкрай потребує нових службовців, які мають відігравати ключову роль у здійсненні реформи на місцевому рівні. Для сучасного муніципального службовця недостатньо мати необхідні знання в економічній, соціальній і правовій сферах, уміти застосовувати їх на практиці. Необхідно відпрацьовувати процедуру добору кадрів до муніципальної служби. Зокрема, слід увести конкурсні засади, що можуть стосуватися більшості посад із певними відмінностями, що давали б змогу враховувати необхідність прийняття колегіального рішення ради стосовно окремих посадових осіб місцевого самоврядування.

По-друге, відсутність соціальних гарантій у правовому статусі міських, сільських, селищних голів, процедура виборності посади значно впливають на якість кадрового забезпечення цих посад. Так, окремі соціальні гарантії щодо голів можна було б передавати на розгляд громади, у тому числі рівень заробітної плати, постійне забезпечення голів можна було б передавати на розгляд громади (у тому числі рівень заробітної плати), пенсійне забезпечення голів поставити в залежність від рівня добробуту в громаді.

По-третє, варто визначити правовий статус кожної з груп посадових осіб місцевих органів публічної влади відповідно до меж повноважень, відповідальності та масштабів адміністративно-територіальних одиниць. При цьому необхідно встановити повноваження, права й обов'язки кожної з груп, їх підзвітність і підконтрольність, процедуру обіймання посади та

просування по службі. Цілком очевидно, що без правового статусу й гарантій неможливо розраховувати на професіоналізм, незалежність і відданість справі щодо виконання завдань і функцій муніципальних службовців у системі публічної влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : [навч. посіб.] / кол. авт. : В. Т. Білоус, С. Д. Дубенко, М. Я. Задорожна та ін. ; за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. – Л. : Львів. політехніка, 2002. – 352 с.
2. Про державну службу : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 53. – Ст. 490.
3. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
4. Сergygin С. Муніципальна служба як засіб правового визначення статусу посадових осіб місцевого самоврядування / С. Сergygin // Збірник наукових праць УАДУ при Президентіві України / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – Вип. 1. – С. 332–333.
5. Шаповал В. М. Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні : [моногр.] / В. М. Шаповал. – Кременчук : Щербатих О. В., 2010. – 154 с.
6. Калиновський Б. Порядок формування та конституційний статус представних органів місцевої публічної влади в Україні / Б. Калиновський // Вибори та демократія. – 2012. – № 1 (31). – С. 43–49.
7. Калиновський Б. Шляхи удосконалення конституційно-правового статусу виборних органів місцевої публічної влади в Україні / Б. Калиновський // Часопис Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. – 2014. – № 5. – С. 46–47.