

УДК 342.72/.73

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

ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ

Розглянуто основні концептуальні підходи щодо сутності конституційно-правового статусу посадових осіб місцевих органів публічної влади в Україні. Зазначено, що цей статус є базисом, який дає змогу ґрунтовно дослідити функції посадових осіб місцевих органів публічної влади в контексті конституційних перетворень в Україні. Важливе значення мають особливості процесу гармонізації конституційного законодавства України з існуючими європейськими стандартами в цій сфері, аналіз понятійно-категоріального апарату, суб'єктів, місцевого самоврядування договірно-правовому та інституційному механізму місцевих органів публічної влади в Україні.

Ключові слова: конституційно-правовий статус; суб'єкти конституційно-правових відносин; публічна влада; суб'єкти місцевого самоврядування.

Новітні теоретико-методологічні засади визначення змісту й сутності поняття конституційно-правового статусу посадових осіб місцевих органів публічної влади має як своє загальнотеоретичне, так і соціально-наукове обґрунтування. Суттєва модифікація механізму публічної влади не лише торкнулася питань трансформації відносин у сфері місцевих органів публічної влади, а й сприяла створенню передумов для організації сучасної, демократичної й ефективної системи публічної влади на місцевому та регіональному рівнях, яка б відповідала міжнародним стандартам та реалізації інтеграційних процесів нашої держави.

Ці конституційні положення зумовили відповідні вимоги щодо організації та функціонування інститутів публічної влади в Україні, утвердження і забезпечення прав та свобод людини і громадянина. Конституційно-правовий статус органів і посадових осіб місцевого самоврядування є тією ключовою характеристикою, що дає змогу ґрунтовно вивчити природу і призначення цих органів і посадових осіб.

Вищезазначені обставини зумовлюють актуальність поглибленого наукового дослідження правової природи правового

статусу посадових осіб місцевих органів публічної влади, що вимагає звернення до початкових для її розуміння понять і категорій, проведення їх наукового аналізу.

Теоретичні й методологічні питання, присвячені проблемам публічної влади, розглянуто у працях М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, В. М. Кампа, Н. В. Камінської, В. В. Кравченка, П. М. Любченка, Н. Р. Нижник, М. Орзіха, В. Ф. Погорілка, А. О. Селіванова, В. Л. Федоренка, Ю. М. Тодики, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка, О. І. Ющика та ін. Однак, зважаючи на різноманітність аспектів цього напрямку дослідження, залишається не вирішеною низка питань, від яких значною мірою залежить подальший розвиток підвищення демократичності й дієвості посадових осіб місцевих органів публічної влади.

Метою цієї статті є теоретико-методологічний аналіз конституційно-правового статусу посадових осіб місцевих органів публічної влади в Україні, що дало змогу формалізувати підходи до визначення його поняття і сутності, основних принципів організації та функціонування, договірно-правовий та інституційний механізми, а також тенденції гармонізації законодавства України з існуючими європейськими стандартами в цій сфері.

Правовий статус (лат. status – становище) – це сукупність прав й обов'язків фізичних та юридичних осіб. В Україні він визначається Конституцією, законами України та іншими нормативно-правовими актами, міжнародними договорами, ратифікованими Верховною Радою України. На думку академіка НАН України Ю. С. Шемшученка, правовий статус фізичної особи визначають насамперед конституційні права, свободи та обов'язки людини і громадянина. Практично реалізація правового статусу забезпечується системою конституційних та інших гарантій. Розрізняють правовий статус: громадян України; іноземців; осіб без громадянства; осіб, яким надано притулок. Найповніше національне законодавство регулює правовий статус громадян України [1, с. 44].

За характером правового регулювання виділяють загальний, галузевий і спеціальний правовий статус фізичної особи. Загальний правовий статус визначається нормами всіх галузей права, галузевий – конкретної галузі права, а спеціальний – нормами спеціального законодавства [1, с. 44].

Правовий статус юридичних осіб визначається через їх компетенцію, тобто права й обов'язки цих осіб, що зафіксовані в чинному законодавстві. Йдеться про державні органи, підприємства, установи та організації. Від повноти юридичної фіксації повноважень цих юридичних осіб залежить ефективність їхньої діяльності [1, с. 44].

Свій правовий статус має і держава загалом. Цей статус характеризується двома аспектами – внутрішнім і міжнародним. Перший визначається, головним чином, нормами конституційного права. Конституція України, зокрема, зафіксувала основні правові засади державного устрою України. Міжнародно-правовий статус держави визначається нормами і принципами міжнародного права.

Пошуки власної дослідницької парадигми дали можливість В. О. Лучину висвітлити важливу особливість статусу суб'єктів конституційно-правових відносин у тому, що "...він інтегрує ті права й обов'язки суб'єктів, які відповідають їхній соціальній ролі в механізмі здійснення правосуддя", відображає спільність цільового призначення, єдність юридичних якостей учасників конституційних відносин [2, с. 119].

Російський юрист В. Є. Чиркін визначає публічну владу як особливе явище, стан та відношення й наголошує на конституційно-правових аспектах її організації [3, с. 17–20].

Український дослідник В. Ф. Погорілко ототожнював поняття публічної влади з народовладдям і виділив такі основні види: 1) влада народу як безпосереднє народовладдя, безпосередня демократія (вибори, референдуми тощо); 2) державна влада – законодавча, виконавча судова; 3) місцеве самоврядування – місцева публічна влада, що здійснюється, зокрема, територіальними громадами, представницькими органами місцевого самоврядування, виконавчими органами рад, сільськими, селищними і міськими головами тощо [4, с. 156].

Така наукова позиція викликає заперечення іншого дослідника цієї проблематики. Так, А. В. Береза вважає зазначену концепцію не досить слушною, оскільки, зазвичай, народовладдя вважають синонімом демократії як форми політичного режиму та суспільного ладу. Однак навіть в умовах авторитарних і тоталітарних режимів публічна влада існує, хоча неповною мірою відображає і захищає інтереси народу [5, с. 11].

Отже, можна стверджувати, що поняття публічної влади стає однією з основних новел у суспільних науках. Вона виконує низку функцій: реалізації публічного інтересу, консолідації суспільства, управління, захисту існуючої системи суспільних відносин, нормотворчу, захисту прав і свобод людини та громадянина.

Зазначені функції об'єднують те, що норми, які їх утворюють, регулюють зв'язки та відносини між державою загалом та її громадянами. Однак кожний елемент виконує власну роль в юридичному оформленні статусу громадян у суспільстві та державі.

Сьогодні в суспільстві активно обговорюється ідея про необхідність внесення змін до Конституції України з метою попередження протистоянь між різними гілками влади, ефективної

діяльності органів публічної влади, створення належних умов для розвитку місцевого самоврядування тощо. Головною проблемою функціонування системи публічної влади на місцевому рівні є те, що місцеві органи виконавчої влади не забезпечують надання громадянам публічних послуг.

На законодавчому рівні закладено низку конфліктів між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Зокрема, місцеві державні адміністрації, з одного боку, формуються з центру, а з іншого – виконують делеговані законом повноваження виконавчих органів місцевих рад. При цьому районні та обласні ради наділені правом висловлювати недовіру головам відповідних місцевих державних адміністрацій, що призводить до їхньої відставки. Водночас голови місцевих державних адміністрацій не наділені безпосередніми правовими важелями контролю за діяльністю відповідних рад, впливу на них навіть у випадку схвалення останніми рішень, що суперечать законодавству.

На практиці конституційно-правовий статус посадових осіб органів місцевого самоврядування набуває відчутної невизначеності, а відмінність між юридичним і фактичним статусом порушує серйозні правові конфлікти. До того ж чинне законодавство України не містить чіткого переліку підстав для висловлення недовіри голові відповідної місцевої державної адміністрації районною та обласними радами [5, с. 293].

Надмірна політизація діяльності керівників місцевих державних адміністрацій, поширення практики використання в цій сфері квотних принципів і суб'єктивних підходів призводить до депрофесіоналізації державної служби на місцевому й регіональному рівнях [6, с. 27].

З огляду на це, сьогодні прослідковується тенденція до зловживання таким правом представницькими органами місцевого самоврядування, зумовленого насамперед переслідуванням певних політичних інтересів, а не турботою про добробут громадян. Найчастіше така ситуація складається в разі, коли більшість представницького органу сформовано з осіб, які є членами політичних партій, що перебувають в опозиції до більшості в парламенті або до Президента України.

Ще один важливий момент такого підходу полягає в тому, що Конституція України містить низку суперечливих норм, які на практиці породжують конституційно-правові конфлікти. Водночас таке становище породжує дуалізм конституційно-правового статусу голови місцевої державної адміністрації. Так, голів місцевих державних адміністрацій призначаються і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України (ч. 4 ст. 118 Конституції України), водночас голови місцевих державних

адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Кабінетом Міністрів України та підконтрольні органами виконавчої влади вищого рівня (ч. 5 ст. 118 Конституції України).

На нашу думку, складність із визначенням елементного наповнення конституційно-правового статусу посадових осіб місцевих органів публічної влади в Україні викликана відсутністю в законодавстві чіткого визначення не тільки поняття “суб’єкт місцевого самоврядування”, а й поняття “система місцевого самоврядування”. Так, ст. 5 Закону “Система місцевого самоврядування” реально не відображає зміст цього явища, зводячи (звужуючи) його до системи суб’єктів місцевого самоврядування та не беручи до уваги, наприклад, форми безпосереднього волевиявлення населення адміністративно-територіальних одиниць.

Отже, конституційно-правовий статус посадових осіб місцевих органів публічної влади в Україні реалізує свою правосуб’єктність щодо реалізації конкретних прав і свобод у конкретних правовідносинах, які виникають у сфері місцевого самоврядування. Відповідно до цього, будь-який суб’єкт правовідносин у сфері місцевого самоврядування – апріорі суб’єкт конституційного права. Водночас не будь-який суб’єкт конституційного права є суб’єктом конкретного правовідношення у сфері місцевого самоврядування.

Аналіз висловлених у юридичній літературі поглядів на правову природу публічної влади свідчить про розмаїття міркувань з цього приводу і дає змогу дійти певних висновків.

По-перше, суттєвою вадою теоретичного пошуку науки конституційного права було те, що правовий статус посадових осіб місцевих органів публічної влади розглядався автономно, незважаючи на взаємозв’язок з іншими правовими інститутами.

По-друге, конституційно-правовий статус посадових осіб місцевих органів публічної влади, з наукового погляду, впливає з елементів конституційно-правового статусу людини і громадянина.

По-третє, у чинному законодавстві України прослідковується суперечливість щодо призначення та звільнення посадових осіб місцевих органів публічної влади, надмірна політизація їхньої діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Шемшученко Ю. С. Правовий статус / Ю. С. Шемшученко, Н. С. Пархоменко // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 5 : П–С. – 2003. – С. 44.
2. Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения : учеб. пособие для вузов / В. О. Лучин. – М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1997.

3. Чиркин В. Е. Публичное управление / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2004.

4. Погорілко В. Ф. Публічна влада / В. Ф. Погорілко // Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл. – Т. 5. – 2003.

5. Береза А. В. Реформування публічної влади: сучасні концепції та політична практика : моногр. / А. В. Береза. – К. : Логос, 2012.

6. Куйбіда В. С. Публічна влада на місцевому рівні: стан і перспективи розвитку / В. С. Куйбіда. – К. : Ун-т “Україна”, 2011.

7. Неліна Н. В. Проблеми визначення конституційно-правового статусу українського народу / Н. В. Неліна // Юридична Україна : щомісяч. наук. журн. – 2013. – № 1 (121). – С. 29–30.