

СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК САМОСТІЙНИЙ ВИД ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Із положень Конституції України [1] випливає, що органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади, а отже, посадова особа органу місцевого самоврядування не перебуває на державній службі. У такий спосіб Основний Закон розмежовує державну службу і службу в органах місцевого самоврядування як відносно самостійні форми. Самостійність є відносною тому, що обидва види служби мають багато спільних рис і базуються на спільних засадах верховенства права, демократизму, законності, гласності, рівного доступу громадян до служби, професіоналізму та компетентності, на пріоритеті прав і свобод людини і громадянина, правової і соціальної захищеності службовців.

Якщо проаналізувати правовий статус органів місцевого самоврядування, їх завдання, функції, відносини з державними органами, то можна говорити про особливий статус цих утворень, який значною мірою наближається до статусу державних органів, передусім місцевих державних адміністрацій. Служба в органах місцевого самоврядування не може також прирівнюватися і до служби в недержавній сфері – в об'єднаннях громадян – з огляду на те, що в державі зовсім інші відносини з місцевим самоврядуванням, ніж з об'єднаннями громадян. Отже, служба в органах місцевого самоврядування має розглядатися як самостійний вид публічної служби [2, с. 247–248].

Необхідно зауважити, що категорія принципів служби в органах місцевого самоврядування в Україні є достатньо новою для вітчизняної науки державного управління та адміністративного права. Після набуття Україною незалежності у зв'язку з формуванням інститутів місцевого самоврядування та професійної служби виникла необхідність переглянути систему принципів служби та відповідного законодавчого закріплення принципів служби в органах місцевого самоврядування.

Концепція адміністративної реформи визначила загальні принципи публічної служби в Україні та специфічні принципи служби в органах місцевого самоврядування, але нормативно принципи служби в органах місцевого самоврядування вперше були закріплені Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Ці принципи передбачають: служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; верховенство права, демократизму і законності; гуманізм і соціальну 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, персональну відповідальність за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; дотримання прав місцевого самоврядування; правову і соціальну захищеність посадових осіб місцевого самоврядування; захисту інтересів відповідної територіальної громади; фінансове та матеріально-технічне забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; самостійність кадрової політики в територіальній громаді [3].

Як бачимо, більшість принципів фактично є принципами державної служби, які містяться в Законі України «Про державну службу» [4], але водночас Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» містить і специфічні принципи служби в органах місцевого самоврядування: служіння територіальній громаді, дотримання прав місцевого самоврядування, захист інтересів відповідної територіальної громади, фінансове та матеріально-технічне забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету, самостійність кадрової політики в територіальній громаді.

Закон визначає службу в органах місцевого самоврядування як професійну, на постійній основі діяльність громадян України, що займають посади в органах місцевого самоврядування, яка спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», посадова особа місцевого самоврядування – це особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій та отримує заробітну плату з місцевого бюджету.

Особливості правового статусу посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, як правило, полягають у встановленні спеціального порядку вступу на службу, умов її проходження, додаткових обмежень та соціальних гарантій тощо. Посадовим особам місцевого самоврядування відповідно до ст.ст. 14 та 15 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» присвоюються ранги, що відповідають певним категоріям посад. Наприклад, стосовно сільських, селищних, міських голів законодавчо встановлюються такі категорії:

І. Посади Київського міського голови, голів обласних рад та Севастопольського міського голови;

II. Посади Сімферопольського міського голови, міських (міст – обласних центрів) голів;

III. Посади міських голів (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення, крім міст – обласних центрів), голів районних, районних у містах рад;

IV. Посади міських (міст районного значення) голів, селищних і сільських голів.

Ранги, які відповідають посадам першої та другої категорій, а також ранги сільських, селищних, міських голів, головам районних, районних у містах рад присвоюються рішенням відповідної ради в межах відповідної категорії посад. Ранги присвоюються відповідно до обійманої посади, рівня професійної кваліфікації, результатів роботи одночасно з обранням (прийняттям) на службу в органи місцевого самоврядування.

На службу в органи місцевого самоврядування, так само, як і на державну службу, не можуть бути прийняті особи, що визнані судом недієздатними; особи, що мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку; особи, позбавлені права займати посади в органах державної влади та місцевого самоврядування протягом певного часу; особи, які в разі прийняття на службу в органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо підпорядковані або підлегли особам, що є близькими родичами чи свояками. До обмежень посадових осіб місцевого самоврядування відносять заборону участі та організації страйків та інших дій, котрі можуть перешкодити виконанню органами виконавчої влади та місцевого самоврядування будь-яких рівнів передбачених законодавством України повноважень.

Громадяни України, які вперше приймаються або обираються на службу в органи місцевого самоврядування, складають Присягу, про що робиться запис у трудовій книжці, і підписують текст Присяги, який зберігається за місцем роботи. Новообраний міський голова складає Присягу на сесії міської ради.

Слід відзначити, що в чинному законодавстві чітко не розмежовуються поняття «посадова особа» і «службова особа (службовець)». Вперше термін «посадова особа» в законодавстві України з'явився у Законі України «Про державну службу», прийнятому у грудні 1993 р., і набув подальшого використання в Конституції України та вітчизняному законодавстві. До того часу в українському законодавстві та юридичній літературі вживався термін «службова особа». Паралельне застосування в законодавстві двох понять без належного їх тлумачення створювало значні труднощі у правозастосовчій практиці. Закон України «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності посадових осіб» від 11 липня 1995 р. [5], вніс зміни до

Кримінального Кодексу від 28 грудня 1960 р. [6] (втратив чинність 01 вересня 2001 р. на підставі Кримінального Кодексу України № 2341-П від 05 квітня 2001 р.), Кримінально-процесуального Кодексу України [7] та Кодексу України про адміністративні правопорушення [8] стосовно використання поняття «посадова особа» замість терміна «службова особа».

Після прийняття Конституції України в 1996 р. знову загострилася проблема співвідношення зазначених понять. Основний Закон у ст.ст. 19, 40 і 56 вживає і термін «посадова особа», і термін «службова особа», тим самим встановлюючи їх нетотожність.

Для розмежування понять «посадова особа» та «службова особа» необхідно виділити певні критерії розрізнення.

Важливим елементом службової діяльності особи є наявність владних повноважень. За цією ознакою розрізняють дві групи службовців: ті, що наділені владними повноваженнями, і ті, що не мають владних повноважень. До першої групи належать посадові особи, які здійснюють управлінські функції, до другої – службовці, наділені функціональною владою, що забезпечує здійснення службових завдань та окремих функцій управління (тобто службові особи, що мають спеціальні повноваження).

Посадові особи, з одного боку, становлять окрему групу службовців, а з іншого – беруть безпосередню участь у доборі, розміщенні цих кадрів та управлінні ними. Посадова особа організовує інших працівників на здійснення службово-трудова завдань [9, с. 118].

О. Кульбашна зазначила, що службовою особою є учасник адміністративно-правових відносин, на відміну від посадової особи, яка є учасником службово-трудова відносин [10, с. 98–99]. Примітка 1 до ст. 364 Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 р. визнає службовими особами тих осіб, які «постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також обіймають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням» [11].

Як відомо, посада – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень (ст. 2 Закону України «Про державну службу») і «комплекс прав та обов'язків, що окреслюють місце службовця в організації, як найпростіший елемент організаційної структури, розрахований на реалізацію відповідної функції» [12, с. 24].

З огляду на сказане, можна сформулювати таке визначення: службова особа органу місцевого самоврядування – це фізична

особа, яка постійно чи тимчасово обіймає посаду в органах місцевого самоврядування, пов'язану з виконанням спеціальних повноважень, наданих у законодавчо встановленому порядку, організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, а також має право застосувати заходи адміністративного примусу у випадках, передбачених законом.

За своїм змістом поняття «службова особа» є ширшим, ніж «посадова особа», але в окремих випадках статус цих осіб збігається. Лише законодавче закріплення цих дефініцій надасть можливість усунути їх підміну в законодавстві та непорозуміння під час застосування у правозастосовчій практиці.

Удосконалення організації служби в органах місцевого самоврядування передбачено Концепцією адміністративної реформи в Україні, відповідно до якої запровадження інституту служби в органах місцевого самоврядування має базуватися на таких концептуальних засадах: служба в органах місцевого самоврядування є автономною (поряд з державною службою) формою публічної служби, базується на загальних принципах публічної служби в Україні і здійснюється на основі єдиної державної політики. Крім того, необхідно також передбачити надання з боку держави науково-методичної допомоги органам місцевого самоврядування, підвищення професійного рівня посадових осіб органів місцевого самоврядування та забезпечення підготовки кадрів для цих органів.

Список літератури: 1. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – 584с. 3. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001р. № 2493-III // ВВР України. – 2001. – № 33. – Ст. 175. 4. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993р. № 3723-XII // ВВР України. – 1993. – № 52. – Ст. 490. 5. Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності посадових осіб: Закон України від 11 липня 1995 р. № 282/95-ВР // ВВР України. – 1995. – № 29. – Ст. 216. 6. Кримінальний кодекс України від 28 грудня 1960р. // ВВР УРСР. – 1961. – № 2. – Ст. 14. 7. Кримінально-процесуальний Кодекс України від 28 грудня 1960 р. // ВВР УРСР. – 1961. – № 2. – Ст. 15. 8. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // ВВР УРСР. – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122. 9. Янюк Н. Співвідношення понять «посадова особа» і «службова особа» в адміністративному праві // Право України. – 2001. – № 12. – С. 117–120. 10. Кульбашна О. Співвідношення понять «службовець» і «державний службовець» у законодавстві України // Право України. – 1999. – № 4. – С. 98–99. 11. Кримінальний Кодекс України від 5 квітня 2001р. // ВВР України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131. 12. Бахрах Д. Н. Форма государственного управления // Советское государство и право. – 1983. – № 4. – С. 20–27.

Надійшла до редколегії 07.08.08