

Олег Бедний, к. ю. н.

Національний університет "Одеська юридична академія", Україна

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТВОРЕННЯ ПОСАД ТА ВИЗНАЧЕННЯ ПОСАДОВИХ ПОВНОВАЖЕНЬ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Oleh Bednyi, PhD in law

National University "Odesa Law Academy", Ukraine

ADMINISTRATIVE LAW REGULATION OF CREATION OF POSTS AND DESIGNATION OF OFFICIAL POWERS IN LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

Administrative law regulates creation of posts and designation of official powers in local self-government at different levels of regulation with varying degrees of detail. There are three groups of posts in the system of local self-government:

- posts of mayor, head of regional council, etc., the existence and scope of official powers for which are provided by law;
- posts of deputy mayor, deputy chairman of regional council, etc., the existence and mechanism of creation for which are provided by law, while official powers are designated at the discretion of local self-government authorities and officials;
- all other posts for which the law provides only general framework for creation and designation of official powers while such creation and designation are exercised at the discretion of local self-government authorities and officials.

The diversity of these groups allows recommending introduction of new forms of regulation of these issues, including the statutes of local communities, in national administrative law practice.

Key words: posts, creation of posts, designation of official powers, local self-government, service in local self-government bodies

Організаційно-правові аспекти публічної служби тривалий час є предметом уваги дослідників адміністративного права¹. При цьому більшою мірою увага приділяється державній службі, а питання служби в органах місцевого самоврядування висвітлюються переважною мірою в загальному контексті² або у порівнянні з відповідними категоріями державної служби³.

Одним з важливих організаційних чинників служби в органах місцевого самоврядування виступає створення (заснування) посад та визначення посадових повноважень.

Можна відзначити, що історичний досвід свідчить про різні підходи до вирішення відповідних питань. Наприклад, при формуванні органів місцевого урядування в Середні Віки в європейських містах соціальна ієрархія суспільства відтворювалася ієрархією як виборчого корпусу, так і посад. Разом з тим, як зазначають дослідники, комуни в своїх хартіях встановлювали доволі жорсткі правила виборів, визначаючи посади, на які не могли претендувати ті чи інші категорії мешканців; суміщення посад не допускалося, що забезпечувало чітке окреслення статусу посад та посадових повноважень; не допускалося заміщення певних посад родичами⁴.

І номенклатура посад, і чисельність управлінського апарату комуни всюди неоднакові. Посади

¹ Бедний, О. І. (2002). *Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні*: Дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Одеса; Стариков, Ю. Н. (1996). *Службное право*. Москва: Издательство БЕК.; Ківалов, С. В., Біла-Тіунова, Л. Р. (2009). *Публічна служба в Україні*. Одеса: Фенікс.

² Стариков, Ю. Н. (1996) *Службное право*. Москва: Издательство БЕК.

³ Ківалов, С. В., Біла-Тіунова, Л. Р. (2009). *Публічна служба в Україні*. - Одеса: Фенікс.

⁴ Графский, В. Г., Ефремова, Н. Н., Карпец, В. И. (1995). *Институты самоуправления: историко-правовое исследование* – Москва: Наука, 69.

оплачувалися з фінансів комуни або безпосередньо цехами, якщо в здійсненні відповідних функцій цехи були безпосередньо зацікавлені.

Не можна характеризувати та аналізувати створення посад та визначення посадових повноважень, не звернувшись до визначення та аналізу поняття "посада". Посада виступає первісним елементом будь-якої управлінської організації, основою для формування служби. Це поняття відбиває частину публічної влади, що передається тій особі, яка заміщує посаду. Особа, яка займає публічну посаду, має керуватися особливими публічними інтересами, повинна служити всьому суспільству, бути вірною народу, який є джерелом влади, що здійснюється державними органами та органами місцевого самоврядування.

Подвійність відносин службовця, який займає посаду, полягає у тому, що, з одного боку, він зобов'язаний здійснювати публічні функції, покладені на цю посаду, а, з другого боку, він користується правами, необхідними для здійснення цих функцій, які надає йому ця посада. Здійснення посадових повноважень має обмежувати суб'єктивність, що є необхідною передумовою для виконання публічно-управлінським апаратом свого головного завдання - сприяння реалізації прав та свобод людини і громадянина.

Посада не може бути засобом задоволення особистих інтересів службовців, наприклад їх вимог по оплаті праці. Існуюча правова регламентація здійснення посадових повноважень створює умови для неможливості їх використання службовцем з метою неправомірного збільшення власних доходів. Посада - це не прибуткове місце, яке покликане насамперед сприяти зростанню матеріального благополуччя особи, яка її займає. Матеріальне та соціальне забезпечення, гарантоване державою публічним службовцям, є наслідком, а не метою посади.

Поняття «посада в органах місцевого самоврядування» не міститься в чинному законодавстві, визначено тільки які посади наявні в органах місцевого самоврядування¹. Вчені відзначають, що у наукових дослідженнях минулих років ця проблема не мала особливої значущості, оскільки науковці розглядали цю категорію та її зміст у зв'язку з іншими категоріями служби (наприклад, при визначенні правового статусу службовців)².

В науковій літературі відносно поняття «посада» та його змісту дискусій немає. Вчені-юристи розуміють посаду як найпростіший елемент управлінської організації (органу), як первісну та основну клітинку організаційної структури. Враховуючи, що за своїми характеристиками посада в органах місцевого самоврядування подібна до державної посади, наведемо визначення, яке дослідниками вважається класичним. «Державно-службова посада – це частина організаційної структури державного органу (організації), відокремлена та закріплена в офіційних документах (штатах, схемах посадових окладів тощо), з відповідною частиною компетенції держоргану (організації), що надається особі – державному службовцю з метою її практичного здійснення»³.

Внутрішня структура будь-якого органу являє собою сукупність різних по своєму характеру, значенню та рівню посад, що включені до затвердженого штату посад. Посада в органах місцевого самоврядування - це заснована у встановленому порядку органом або посадовою особою місцевого самоврядування первісна структурна одиниця органу місцевого самоврядування (або його апарату), яка містить зміст та обсяг завдань, функцій та повноважень особи, яка її займає, та утримується за рахунок коштів місцевого бюджету.

Таким чином, посада характеризується наступними ознаками: 1) є частиною організаційної структури органу; 2) включає в себе частину компетенції органу, встановлену в правових актах. З організаційної точки зору посада являє собою певну структурну одиницю, що знаходиться в системі публічної служби. В цьому сенсі посада є незалежною від службовця, тобто від особи, яка її займає. З функціональної точки зору посада визначає коло завдань та функцій, які підлягають виконанню особою, яка її займає, з метою реалізації завдань та функцій відповідного органу. З правової точки зору поняття «посада» використовується також традиційно для визначення порядку встановлення статусу посади та включення до нього певних елементів. В цьому тлумаченні посада є центральним поняттям публічної служби.

Термін «посада» має ще одне значення: в фінансовому плані це також бюджетний пост. Всі посади в органах місцевого самоврядування мають враховуватися в місцевих бюджетах: заробітна

¹ Закон про службу в органах місцевого самоврядування 2001 (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>> (2016, серпень, 25).

² Стариков, Ю. Н. (1996) *Служебное право*. Москва: Издательство БЕК, 106.

³ Манохин, В. М. (1966) *Советская государственная служба*. Москва: Юридическая литература, 72.

плата службовців, які ці посади займають, матеріальне та технічне забезпечення посад, встановлення та зміна чисельності посад в органах місцевого самоврядування має великий вплив на формування видаткової частини місцевих бюджетів.

Формування посад потребує знання та дотримання певних правил. Наприклад, таких, як: погодження обов'язків, повноважень та відповідальності; відповідність обсягу діяльності фізичним можливостям людини; важливість та детальність доручених завдань (проблем); співрозмірність стимулів та санкцій; можливість самовиявлення та підвищення професійного рівня; спеціалізація та автоматичне заміщення відсутнього; забезпеченість інформацією та знаряддями праці; координація посадових функцій за вертикаллю та за горизонталлю та інші.

Чинне законодавство питання створення посад та визначення посадових повноважень в органах місцевого самоврядування регулює фрагментарно і, на наш погляд, недостатньо повно. Виходячи з рівня та повноти адміністративно-правової регламентації цих питань посади в органах місцевого самоврядування можна умовно поділити на три групи.

Перша група включає посади, існування яких та коло повноважень передбачені безпосередньо законодавством. Ці посади не можна ліквідувати (скоротити) за волевиявленням населення, за рішенням державного органу або органу місцевого самоврядування. До цієї групи відносяться посади сільського, селищного, міського голови, старости села, селища в об'єднаній територіальній громаді, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови обласної, районної, районної в місті ради.

Основні повноваження за цими посадами, які мають найважливіше значення для реалізації відповідних публічних інтересів, закріплюються в законодавстві. Так, наприклад, староста села, селища в об'єднаній територіальній громаді, відповідно до Закону "Про місцеве самоврядування в Україні":

- 1) представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради;
- 2) сприяє жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування;
- 3) бере участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища;
- 4) вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб;
- 5) здійснює інші обов'язки, визначені Положенням про старосту, яке затверджується сільською, селищною, міською радою об'єднаної територіальної громади¹.

Необхідно зазначити, що законодавче визначення основних повноважень за посадами, зазначеними вище, не виключає можливості розширення їх обсягу, наприклад, при затвердженні Положення про старосту або у випадку прийняття сільською, селищною, міською радою рішення про розмежування повноважень між її виконавчими органами та сільським, селищним, міським головою в межах повноважень, наданих Законом "Про місцеве самоврядування в Україні" виконавчим органам сільських, селищних, міських рад.

До посад другої групи відносяться посади, існування та механізм створення (заснування) яких передбачено законодавством, а коло повноважень та механізм їх закріплення законодавчо не визначено. Це стосується посад заступників сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради, заступника голови обласної, районної, районної у місті ради.

Сільська, селищна, міська рада утворює виконавчий комітет ради, визначає з урахуванням пропозицій відповідно сільського, селищного, міського голови його кількісний склад, тобто загальну чисельність посад у цьому органі. При цьому, обов'язково створюються посади заступників (заступника) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради та керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету (виняток становлять сільські ради, які можуть не створювати посаду секретаря виконавчого комітету).

¹ Закон про місцеве самоврядування в Україні 1997 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>> (2016, серпень, 25).

На жаль, законодавство не містить не тільки кола повноважень цих посад, а й визначення суб'єкту та механізму його закріплення. Таким чином, наприклад, щодо заступників сільського, селищного, міського голови повноваження можуть визначатися як відповідною радою, яка створює відповідні посади, так і сільським, селищним, міським головою, а також власне виконавчим комітетом ради, членом якого вони є. До цих повноважень можуть відноситися, зокрема повноваження:

1) щодо загального керівництва, координації та контролю діяльності виконавчих органів відповідної ради, як правило, за галузевим спрямуванням - житлово-комунальне господарство, містобудування та землекористування, соціально-культурне будівництво тощо;

2) щодо координації взаємодії виконавчих органів ради (включаючи виконавчий комітет в цілому) з підприємствами, установами, організаціями відповідної галузевої спрямованості незалежно від форм власності;

3) щодо координації та контролю за діяльністю підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної галузевої спрямованості.

Зарубіжна практика свідчить про можливість регулювання статусу виборних та деяких призначуваних посадових осіб місцевого управління (самоврядування) місцевими статутами. Так, наприклад, Статут графства Шелбі (Shelby County Charter) (штат Теннессі, США) передбачає, що обов'язки шерифа графства (county sheriff) включають, не обмежуючись нижчезазначеним, утримання в'язниць графства, забезпечення безпеки будівель та приміщень судів, патрулювання, виконання рішень у цивільних та кримінальних справах тощо¹.

Третя група посад в органах місцевого самоврядування включає ті з них, щодо яких законодавством певним чином передбачено механізм їх створення (заснування), але не передбачено суб'єкту та механізм визначення посадових повноважень. Ця група включається більшість посад, на яких здійснюється служба в органах місцевого самоврядування: посади керівників та інших службовців виконавчих органів (крім виконавчих комітетів) та апаратів сільських, селищних, міських, районних у містах рад та посади службовців виконавчих апаратів обласних та районних рад.

Сільські, селищні, міські ради за пропозиціями сільських, селищних, міських голів затверджують структуру виконавчих органів ради, загальну чисельність апарату ради та її виконавчих органів. При цьому законодавче визначення поняття "структура" виконавчих органів ради відсутнє. Як свідчить вітчизняна практика, функції ради в цих питаннях обмежуються затвердженням переліку власних виконавчих органів, які цією ж радою створюються (інколи - з зазначенням структурних підрозділів) та загальної кількості посад в них (інколи - кількості посад в окремих виконавчих органах ради).

Законодавче врегулювання питання створення (заснування) посад у виконавчих органах сільських, селищних, міських, районних у містах рад, яке набуває форми затвердження штатів, містить певну неузгодженість. З одного боку, повноваження будь-якого органу або посадової особи місцевого самоврядування щодо затвердження штатів виконавчих органів ради не передбачено. З іншого боку, сільський, селищний, міський голова вносить на розгляд ради пропозиції щодо структури і штатів виконавчих органів ради, апарату ради.

Вітчизняна практика свідчить про затвердження чисельності посад, наприклад, в окремих виконавчих органах міської ради, відповідною радою або її виконавчим комітетом з подальшим створенням (заснуванням) конкретних посад шляхом затвердження їх найменувань (штатів, штатного розпису) виконавчих органів, які не мають статусу юридичної особи, головою або його заступником з питань діяльності виконавчих органів ради, секретарем ради, виконавчих органів, які мають статус юридичної особи, - керівниками цих органів. Перед затвердженням штатні розписи виконавчих органів погоджуються керівником місцевого органу управління фінансами.

Законодавча регламентація порядку визначення посадових повноважень керівників та службовців виконавчих органів сільських, селищних, міських рад відсутня. Практика свідчить, що ці повноваження знаходять своє відображення в локальних нормативно-правових актах органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Для посад керівників виконавчих органів сільських, селищних, міських рад - це положення про відповідні виконавчі органи, які затверджуються

¹ *Shelby County Charter*. Approved on August 2, 1984, effective September 1, 1986.

<<http://www.shelbycountyttn.gov/DocumentCenter/Home/View/1063>> (2016, серпень, 25).

сільськими, селищними, міськими радами; для посад керівників структурних підрозділів виконавчих органів - положення про відповідні структурні підрозділи, які затверджуються керівниками відповідних органів або їх структурних підрозділів. При цьому, наявність будь-яких типових професійно-кваліфікаційних характеристик (профілів) посад, як передбачено законодавством про державну службу, для посад службовців органів місцевого самоврядування не передбачено.

Обласні, районні ради за пропозиціями їх голів затверджують структуру та чисельність виконавчого апарату ради. Як зазначають дослідники, виконавчий апарат сприяє здійсненню відповідною радою взаємодії і зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування¹. При цьому законодавче визначення поняття "структура" виконавчого апарату ради відсутнє, що спричиняє, на думку Б. М. Свирського, низку проблем, оскільки якщо структуру виконавчого апарату співставити зі стратегічними функціями, які впливають зі змісту Закону "Про місцеве самоврядування в Україні", то питання чисельності не мають належного відображення, що у свою чергу прямо впливає на витрати з утримання апарату². Як свідчить вітчизняна практика, функції ради в цих питаннях обмежуються затвердженням переліку структурних підрозділів виконавчого апарату та загальної кількості посад в них.

Законодавче врегулювання питання створення (заснування) посад у виконавчих апаратах обласних, районних рад відсутнє. Вітчизняна практика свідчить про створення таких посад шляхом затвердження їх найменувань (штатів, штатного розпису) у виконавчому апараті головою відповідної обласної, районної ради.

Закріплення в законодавстві порядку визначення посадових повноважень службовців виконавчих апаратів обласних, районних рад на цей час відсутнє. Практика свідчить, що ці повноваження знаходять своє відображення в локальних нормативно-правових актах посадових осіб місцевого самоврядування. Для посад керівників структурних підрозділів виконавчих апаратів - це положення про відповідні структурні підрозділи, які затверджуються головою обласної, районної ради; для інших посад службовців - посадові інструкції, які затверджуються головою відповідної ради або керівниками відповідних структурних підрозділів.

Наведене свідчить про наявність певних прогалів у адміністративно-правовому регулюванні створення (заснування) посад та визначення посадових повноважень в органах місцевого самоврядування. Фахівці Національної академії державного управління при Президенті України (В. М. Вакуленко) вважають, що додаткове регулювання, з урахуванням історичних та місцевих традицій служби, повинно забезпечуватися статутами територіальної громади та нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування³. Погоджуючись з цим, зазначимо, що різноманітність зазначених вище груп посад дозволяє, з огляду на вітчизняний та зарубіжний досвід, рекомендувати залучати нові додаткові форми регламентації цих питань у національну адміністративно-правову практику.

References

1. Bednyi, O. I. (2002). *Organizatsiyno-pravovi osnovy sluzhby v organah mistseвого samovryaduvannya v Ukraini*: Dys. kand. yuryd. nauk. 12.00.07 [Organizational and legal foundations of service in local self-government bodies in Ukraine: Thesis for PhD degree in law]. Odesa [in Ukrainian].
2. Bilenchuk, P. D., Kravchenko, V. V., Pidmogylnyi, M. V. (2000) *Mistseve samovryaduvannya v Ukraini (munitsipal'ne pravo)* [Local self-government in Ukraine (municipal law)]. Kyiv: Atika [in Ukrainian].
3. Grafskiy, V. G., Yefremova, N. N., Karpets, V. I. (1995). *Instituty samoupravleniya: istoriko-pravovoye issledovaniye* [Institutions of self-government: historical legal research]. Moscow: Nauka [in Russian].
4. Kivalov, S. V., Bila-Tiunova, L. R. (2009). *Publichna sluzhba v Ukraini* [Public service in Ukraine]. Odesa: Feniks [in Ukrainian].
5. Manohin, V. M. (1966) *Sovetskaya gosudarstvennaya sluzhba* [Soviet state service]. Moscow: Yuridicheskaya literature [Legal literature] [in Russian].

¹ Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. (2000). *Міське самоврядування в Україні (муніципальне право)*. Київ: Атіка, 34.

² Свирський Б. М. (2001). *Государственное строительство и местное самоуправление в Украине*. Харьков: Эспада, 272.

³ Вакуленко В. М. (2000). Концептуальні аспекти правового регулювання муніципальної служби (служби в органах місцевого самоврядування) // *Управління сучасним містом: науково-інформаційний бюлетень*. № 4, 68.

6. *Shelby County Charter*. Approved on August 2, 1984, effective September 1, 1986. <<http://www.shelbycountyttn.gov/DocumentCenter/Home/View/1063>> [in English].
7. Starilov, Yu. N. (1996). *Sluzhebnoye pravo* [Service law]. Moscow: Izdatel'stvo BEK [in Russian].
8. Svirskiy, B. M. (2001). *Gosudarstvennoye stroitel'stvo i mestnoye samoupravleniye v Ukrayine* [State power framework and local self-government in Ukraine]. Kharkiv: Espada [in Russian].
9. Vakulenko, V. M. (2000). *Kontseptual'ni aspekty pravovogo regulyuvannya munistypal'noyi sluzhby (sluzhby v organah mistseвого samovryaduvannya)* [Conceptual aspects of legal regulation of municipal service (service in local self-government bodies)] *Upravlinnya suchasnym mistom: naukovo-informatsiynyi byulleten'* [Management of modern city: scientific information bulletin]. No 4. 64-69 [in Ukrainian].
10. *Zakon pro mistseve samovryaduvannya v Ukrayini 1997* [Law on local self-government in Ukraine] (Verkhovna Rada of Ukraine). *Official website of Verkhovna Rada of Ukraine*. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>> [in Ukrainian].
11. *Zakon pro sluzhbu v organah mistsevoho samovryaduvannya 2001* (Verkhovna Rada of Ukraine). *Official website of Verkhovna Rada of Ukraine*. <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>> [in Ukrainian].