

Наталія Левківська,
аспірант кафедри права
і законотворчого процесу НАДУ

Поняття та особливості правового статусу посадової особи органу місцевого самоврядування

Досліджується поняття статусу посадової особи місцевого самоврядування, розкривається його зміст та висвітлюються особливості його елементів.

Ключові слова: правовий статус особи, статус посадової особи місцевого самоврядування, службові права й обов'язки, юридична відповідальність.

The concept of status of public servant of local self-government is probed in the article, his maintenance opens up and the features of his elements light up.

Key words: legal status of person, status of public servant of local self-government, official right and duties, legal responsibility.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сучасний етап розвитку місцевого самоврядування в Україні потребує повноцінного осмислення ролі й місця посадової особи в його системі. Адже саме правове становище посадової особи місцевого самоврядування в процесі її взаємовідносин з іншими учасниками - колегами, членами територіальної громади, органами державної влади, установами, підприємствами, організаціями та їх посадовими особами - є ключовим моментом для визначення не лише становища посадової особи як окремого суб'єкта, а й місцевого самоврядування в цілому в суспільстві. Сприяти цьому процесу має чітка теоретико-практична модель формування якісного статусу посадової особи місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що на сьогодні проводяться загальні дослідження статусу посадової особи, державного службовця, статусу депутатів місцевих рад їх та голів. Окремі питання досліджувалися в працях С.Д.Дубенко, О.Ю.Оболеньського, Н.Г.Плахотнюк, А.П.Рачинського та ін. Певні аспекти даної проблематики знайшли своє відображення в працях Н.М.Онщенко, Г.В.Осовської, О.В.Петришина, О.Ф.Скакун, Н.В.Янюк.

Невирішені раніше частини загальної проблеми, яким присвячується стаття. Стаття присвячується питанням поняття

статусу посадової особи місцевого самоврядування, особливостей його структури.

Мета статті - встановлення сутності та змісту статусу посадової особи місцевого самоврядування, формування рекомендацій щодо його удосконалення.

Завдання - визначити загальне поняття статусу як суспільно-правового явища; розкрити поняття та зміст правового статусу посадової особи органу місцевого самоврядування як носія управлінських функцій та організаційно-владних повноважень, охарактеризувати особливості його елементів.

Виклад основного матеріалу. Загальне поняття статусу можна охарактеризувати як становище індивіда щодо інших осіб або груп у соціальній системі, яке виражається у певних відносинах, стосунках. Взаємозв'язки суспільства й особи, громадянина і держави, індивіда і колективу є взаємозалежними. Вони відображають їхні інтереси й проблеми, підвищують їхню взаємну відповідальність. Складні стосунки індивідуумів між собою у процесі життєдіяльності, важливі взаємозв'язки між особою та державою закріплюються останньою у встановленому порядку у формі прав, свобод та обов'язків. У своїй єдності такі права, свободи та обов'язки складають правовий статус. Зазначимо, що правовий статус мають будь-яка особа, відокремлені групи осіб, а також сукупність всіх осіб у суспільстві в цілому - громадянське суспільство, народ.

Природа, структура та зміст правового статусу як ключового поняття юридичної науки завжди були предметом вивчення як науковців, так і практиків. Правовий статус як юридична категорія не лише визначає стандарти можливої та необхідної поведінки, що забезпечують нормальну життєдіяльність соціального середовища, а й характеризують реальну взаємодію держави та особи. Він є системою еталонів, зразків поведінки суб'єктів, які, з одного боку, захищаються державою, а з другого - схвалюються суспільством. Для цього необхідно, щоб правовий статус особи був юридично чітким, вбирав у себе загальнолюдські досягнення в галузі прав людини. Важливим фактором, що на нього впливає, є праця і власність [1; 2, с. 406].

У теорії права зазначається, що правовий статус особи - це її правове становище у взаємовідносинах із суспільством та державою. Науковці охарактеризовують його як самостійну

юридичну категорію, що має універсальний характер, оскільки поширюється на всіх суб'єктів; забезпечує системність прав, свобод та обов'язків; правовий статус особи відображає індивідуальні особливості людини та її реальне становище у системі суспільних відносин [1]. Правовий статус особи відображає особливості соціальної структури суспільства, рівень демократії та стан законності. Він є засобом нормативного закріплення основних принципів взаємодії особи та держави.

У юридичній літературі існує кілька підходів до визначення змісту категорії "правовий статус особи" та його структури. Найпоширенішим є визначення правового статусу особи як системи законодавчо встановлених та гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів і обов'язків особи [3; 4]. Такий підхід є логічним, оскільки всі люди вільні від народження, і ніхто не має права відчужувати їх природні права. Основні невідчужувані права людини визначені в Загальній декларації прав людини ООН і, як правило, закріплені в конституціях демократичних держав. Забезпечення і охорона цих прав є головним обов'язком держави. Свобода особи полягає у можливості робити все, що не завдає шкоди іншій особі. Межі свободи можуть визначатися законом, який відповідає праву, а право є мірою свободи. У правах та обов'язках зафіксовані певні стандарти поведінки, що визнаються державою як корисні та обов'язкові для всіх, а також розкриваються основні принципи взаємовідносин держави і особи. Обмеження прав є можливим виключно з метою сприяння досягненню загального добробуту в демократичному суспільстві. Виконання обов'язку є юридичною та моральною основою реалізації права людини вимагати від інших суб'єктів і держави гарантування належних їй прав.

Деякі вчені самостійними елементами правового статусу особи називають громадянство, загальну правоздатність, гарантії, законні інтереси та юридичну відповідальність. Серед елементів цієї категорії називають також правові норми, що закріплюють статус особи, правосуб'єктність, правові принципи та правовідносини статусного типу [5; 6]. На нашу думку, згадані елементи варто характеризувати або як передумову (громадянство, правоздатність), або як другорядні елементи статусу (юридична відповідальність, законні інтереси), або як такі, що виходять за межі правового статусу (гарантії).

Таким чином, правовий статус особи - це система закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідно до яких індивід як суб'єкт права (такий, що має правосуб'єктність) координує свою поведінку в суспільстві.

Розрізняють загальний, спеціальний та індивідуальний статуси особи. Вони перебувають у постійній взаємодії, є неподільними.

За суб'єктами права правові статуси поділяють на статус громадян, іноземців, осіб без громадянства, осіб з подвійним громадянством, біженців, українських громадян, що перебувають за кордоном; на статус осіб, що працюють в екстремальних умовах (на оборонних об'єктах, секретних виробництвах); на статус службових і посадових осіб (депутата, міністра, судді, прокурора, голови обласної державної адміністрації та ін.) тощо.

Розглянемо особливості правового статусу посадової особи органу місцевого самоврядування. Для забезпечення та здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування радами створюються відповідні органи: виконавчі комітети та виконавчі апарати (далі - органи місцевого самоврядування). Професійну на постійній основі діяльність у зазначених органах здійснюють посадові особи місцевого самоврядування - особи, які займають посади в органах місцевого самоврядування та мають відповідні повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. У нашому випадку - це голови органів місцевого самоврядування та особи, які призначаються ними на посади органів місцевого самоврядування на конкурсній основі (далі - посадові особи місцевого самоврядування).

Основи їх правового статусу визначаються Конституцією України (загальногромадянські права, свободи та обов'язки), законами України "Про місцеве самоврядування" й "Про службу в органах місцевого самоврядування" (основні права та обов'язки, правообмеження). Окремі норми містяться в кодексах України про працю, про адміністративні правопорушення, кримінальному та цивільному кодексах, Законі України "Про корупцію" (відповідальність, заборони). До зазначеного переліку слід також додати укази Президента України та постанови уряду, внутрішні нормативно-правові акти (посадові повноваження, гарантії, стимулювання) тощо.

Зазначимо, що депутати місцевих, районних, обласних рад, технічні працівники та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування до посадових осіб не належать. Статус зазначених осіб та їхня діяльність регламентуються окремими нормативно-правовими актами.

Такий підхід є правомірним, оскільки лише та особа в органах місцевого самоврядування може бути посадовою, яка на постійній основі перебуває на службі/ посаді в зазначених органах, при цьому межі службової діяльності окреслені конкретною посадою, а сама діяльність є частиною компетенції такого органу.

Нами з'ясовано, що посадова особа місцевого самоврядування - суб'єкт зі спеціальним правовим статусом. Тобто її статус має комплексний характер і є спеціальним відносно правового статусу інших громадян. Звичайно, посадова особа місцевого самоврядування, перебуваючи у спеціальному правовому статусу, як і звичайний громадянин України, має основні права, свободи, обов'язки людини, встановлені Конституцією України та іншими правовими актами. Разом з тим посадові особи місцевого самоврядування наділяються додатковими спеціальними правами й обов'язками. Такі права й обов'язки є особливим видом встановлених законодавством заходів необхідної і можливої поведінки посадової особи органу місцевого самоврядування у сфері юридично-владних відносин.

Правовий статус посадової особи місцевого самоврядування охарактеризовує посадову особу як представника певної соціальної групи, відокремленої за певним юридичнозначущим началом - родом діяльності. Він обумовлений особливостями становища такої особи і потребами її функціональної спеціальної активності, у зв'язку з чим посадова особа наділяється спеціальними додатковими правами і обов'язками відповідно до законів та інших нормативних актів. Правовий статус посадової особи слугує певним показником, що визначає її місце в службовій ієрархії. Так, категорія посади, яку займає посадова особа, визначає місце у вертикальній площині службових відносин, а завдання окремого виду служби зумовлює її горизонтальний рівень.

За різними критеріями права й обов'язки поділяють на загальні, особисті, політичні, соціальні, економічні, майнові й немайнові тощо. Залежно від акцентування уваги на конкретному

виді цих прав і обов'язків можна розглядати відповідно службовий, адміністративний, соціальний, політичний, матеріальний та інші види правового статусу посадової особи місцевого самоврядування.

Проте, на наш погляд, при розгляді правого статусу посадової особи місцевого самоврядування важливе значення має посада органу місцевого самоврядування. Адже факт зайняття особою відповідної посади в органах місцевого самоврядування є одним із основних критеріїв щодо набуття такого статусу. Виконання посади є основою реалізації посадовою особою її правового статусу. Перебуваючи на посаді, особа реалізує компетенцію відповідної організаційної структури (виконавчого комітету, виконавчого апарату). Для цього посадова особа наділяється відповідними спеціальними правами і обов'язками. Вони зумовлюють особливе службово-правове становище посадової особи та слугують для успішного здійснення нею організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій, встановлюють межі цих функцій та характеризують сутність службової діяльності. Звільнення з посади тягне за собою втрату правового статусу посадової особи. Таким чином посада зумовлює виникнення такого різновиду правового статусу посадової особи місцевого самоврядування, як службово-правовий. Особливістю службово-правового статусу посадової особи є те, що його зміст визначається службовими правами й юридичними обов'язками. Вони характеризуються єдністю, своєрідність чого полягає в тому, що їхні права одночасно є обов'язками, оскільки вони повинні використовуватися в інтересах служби, а обов'язки - правами, адже інакше обов'язки неможливо буде здійснити [7, с. 44].

Деякі науковці вважають, що змістом службово-правового статусу виступають лише "обов'язки, які особа повинна здійснити для забезпечення цілей і завдань органу". Інші у зміст службово-правового статусу вкладають службові повноваження [8]. Однак права й обов'язки є нерозривними і взаємопов'язаними, а повноваження є комплексом відповідних прав і обов'язків [9].

Отже, до змісту службово-правового статусу посадової особи органу місцевого самоврядування відносять спеціальні права та юридичні обов'язки, які слугують для встановлення та забезпечення виконання особою організаційно-розпорядчих та

консультативно-дорадчих функцій у межах, визначених її посадою.

Особливість зазначених прав та обов'язків посадових осіб місцевого самоврядування полягає в тому, що вони обмежують або доповнюють загальні права й обов'язки посадових осіб за конкретною посадою. Так, правом на зайняття та перебування на посаді наділяються особи з відповідною дієздатністю; відсутністю судимості та безпосередньої підпорядкованості родичів; з відповідною освітою і професійною підготовкою [10, ст. 5, 12, 13, 17, 18]. Певні обов'язки обмежують використання посадового становища, одержання доходів, зайняття підприємницькою діяльністю, участь у страйках [11, ст. 5]. Обмеження у службово-правовому статусі посадової особи слугують для забезпечення ефективного функціонування служби в органах місцевого самоврядування, встановлення правових перешкод можливого зловживанню владними повноваженнями. Разом з тим деякі обмеження захищають посадових осіб, наприклад позбавлення посадової особи присвоєного рангу може бути здійснене лише в судовому порядку [10, ст. 15]. Загальні права посадової особи залежно від конкретної посади доповнюються правом на збереження рангу при переведенні посадової особи на нижчу посаду; на дострокове та позачергове присвоєння рангів; на персональні надбавки за вислугу років та ранг, на додаткову оплачувану відпустку тощо [10, ст. 15, 20]. Зазначені права й обов'язки є динамічними й мають минулий характер.

На нашу думку, права посадових осіб місцевого самоврядування доречно поділити на такі, що безпосередньо стосуються її статусу та його захисту; такі, що пов'язані з особистим виконанням обов'язків; і такі, що сприяють посиленню посадової активності, реалізації конституційних прав та свобод посадової особи. Так, до першої групи варто віднести право посадової особи 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; право 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 тощо. До другої групи належатимуть: право 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; вносити пропозиції щодо вдосконалення служби в органах місцевого самоврядування. Третю групу складатимуть наступні права: на участь за власною ініціативою в конкурсі на заміщення вакантної посади; на просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації; на збільшення грошового утримання з урахуванням результатів і стажу роботи; на збільшену (30 календарних днів) та додаткову (залежно від вислуги років) щорічну оплачувану відпустку; на щорічну матеріальну допомогу на оздоровлення та разову при виході на пенсію; на підвищений рівень пенсійного забезпечення тощо. Схожу думку висловлюють й інші науковці [7, с. 46].

Основні обов'язки посадових осіб місцевого самоврядування встановлені ст. 8 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування". Спеціальні обов'язки посадових осіб місцевого самоврядування закріплюються відповідно до посади в посадових інструкціях кожної окремої посадової особи місцевого самоврядування в індивідуальному порядку.

Зазначені права й обов'язки гарантуються державою та місцевим врядуванням шляхом їх нормативного закріплення та наявності відповідної фінансової та матеріальної бази.

Розглядаючи зміст службово-правового статусу посадової особи місцевого самоврядування, варто звернути особливу увагу на такий обов'язок посадової особи, як оцінювання власних намірів та здійснення нею вибору поведінки відповідно до норм, що відображають інтереси місцевої громади, а у разі їх порушення - обов'язку щодо звітування та несення юридичної відповідальності.

Важливою з практичної та юридичної точок зору є дисциплінарна відповідальність. Вона настає при невиконанні чи

неналежному виконанні особою службових обов'язків, порушенні правил внутрішнього розпорядку, обмежень, пов'язаних із проходженням служби, за вчинок, який ганьбить її як посадову особу або дискредитує орган місцевого самоврядування, у якому вона працює тощо.

Проте в Законі України "Про службу в органах місцевого самоврядування" цей вид відповідальності не фіксується. Так, за порушення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування зазначеним законом передбачена цивільна, адміністративна та кримінальна відповідальність [10, ст. 23]. При цьому, як вбачається, законодавець робить загальне посилання до відповідних галузей права, норми яких мають передбачати певні правові наслідки.

Досліджуючи галузеве законодавство, зазначимо, що правові норми щодо відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування укладаються з урахуванням особливостей служби як виду їх діяльності. При притягненні посадових осіб до відповідальності за службові проступки та правопорушення до них встановлюються загальні (догана чи звільнення) [12, ст. 147], спеціальні (пониження в посаді, позбавлення рангу, права займати певні посади тощо) [10; 14] та підвищені заходи відповідальності (розмір штрафу, термін позбавлення волі тощо) [13; 14].

Особливості юридичної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування полягають у притягненні їх до відповідальності лише за спеціальними (окремими) статтями (частинами статей) відповідних кодексів; притягнення як за власні діяння (недотримання, перевищення, зловживання службовими повноваженнями), так і за порушення правил підпорядкованими їм працівниками, якщо забезпечення їх дотримання входить до кола службових повноважень цих посадових осіб; передбачення можливості відшкодування матеріальної шкоди за рахунок місцевого бюджету.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок. Отже, на підставі викладеного доходимо висновку, що правовий статус посадової особи місцевого самоврядування - це юридичне закріплення правового становища особи на посаді в органі місцевого самоврядування шляхом визначення у нормативно-правових актах і гарантованих державою сукупності/системи посадових прав та юридичних обов'язків,

відповідно до яких посадова особа координує свою поведінку. Важливим видом правового статусу є службово-правовий статус, що зумовлюється певною посадою, встановленням особливих гарантій та передбаченням юридичної відповідальності. У зв'язку з цим вбачається доцільним розмежування посадових осіб за посадами на керівні та інші (управлінські й господарські), з окресленням притаманних лише їм посадових обов'язків. Також слід приділити увагу належному розвитку та вдосконаленню матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування як стабільного правового підґрунтя гарантування прав і обов'язків посадових осіб місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. *Онiщенко Н. М.* Теорія держави і права. Академічний курс : підручник [Електронний ресурс] / [Н. М. Онiщенко, О. В. Зайчук та ін.]. - К. : Юрінком Інтер, 2006. - 266 с. - Режим доступу : [http:// ebk.net.ua/Book/law/zauchuk_tdp/zmist.htm](http://ebk.net.ua/Book/law/zauchuk_tdp/zmist.htm)
2. *Скакун О. Ф.* Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун : пер. з рос. - Х. : Консум, 2001. - 656 с.
3. *Рабинович П. М.* Основи загальної теорії права і держави / П. М. Рабинович : навч. посіб. - Вид. 3-тє, зі змінами і допов. - К. : ІСДО, 1995. - 172 с.
4. *Петришин О. В.* Статус службової особи: природа, структура, спеціалізація / О. В. Петришин. - К. : НМКВО, 1990. - 76 с.
5. Конституційне право України : опорний конспект лекцій [Електронний ресурс] // Бібліотека он-лайн. - Режим доступу : [http:// www.readbookz.com/book/33/1463.html](http://www.readbookz.com/book/33/1463.html)
6. *Колодій А. М.* Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. - К. : Юрінком Інтер, 2007. - 504 с.
7. *Дубенко С. Д.* Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. / С. Д. Дубенко : за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Н. Р. Нижник. - К. : Ін Юре, 1999. - 244 с.
8. *Янюк Н. В.* Основи адміністративно-правового статусу посадової особи [Електронний ресурс] / Н. В. Янюк // Інтернетвидання "Юриспруденція он-лайн". - Режим доступу : <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=6&d=279>

9. *Осовська Г. В.* Основи менеджменту : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Г. В. Осовська. - К. : "Кондор", 2003 - 389 с.

10. Закон України про службу в органах місцевого самоврядування // Відом. Верховної Ради України. - 2001. - № 33. - Ст. 175 (зі змінами).

11. Закон України про боротьбу з корупцією // Відом. Верховної Ради України. - 2002. - № 40. - Ст. 289 (зі змінами).

12. Кодекс законів про працю // Відом. Верховної Ради УРСР. 1971. - Дод. до № 50 (зі змінами).

13. Кодекс про адміністративні правопорушення // Відом. Верховної Ради УРСР. - 1984. - № 51. - Ст. 1122 (зі змінами).

14. Кримінальний Кодекс України // Відом. Верховної Ради України. - 2001. - № 25. - Ст. 131 (зі змінами).