

Summary

In the article investigational theoretical and practical questions of providing of social human rights. A conclusion is done, that the social obligations of the state can be temporally changed or halted exceptionally by passing a proper act, however much a standard of life of citizens can be below from the living wage set a law

Key words: social rights, living wage, the state budget

Отримано 25.07.2012

Г. В. ПАДАЛКО

Геннадій Вадимович Падалко, кандидат юридичних наук, доцент Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

**ПРАВОВИЙ РЕЖИМ СЛУЖБИ
В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Упровадження демократичних принципів в Україні супроводжується зміною парадигми функціонування інститутів публічної влади. Перехід до нової управлінської практики держави вимагає не тільки переорієнтації державно-суспільних відносин, що мають формуватися на засадах консенсусу та співробітництва, а й реформування інституту державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, що відображено в ряді нормативно-правових актів України.

В умовах політико-правової модернізації України функціональна роль служби в органах місцевого самоврядування об'єктивно зростає, що пов'язано з пошуком та визначенням оптимальної моделі дієздатного місцевого самоврядування в процесі здійснення в Україні муніципальної реформи. Разом з тим, важливою проблемою сьогодення є недосконалість нормативно-правового і, перш за все, законодавчого регулювання муніципально-службових відносин, що актуалізує та зумовлює об'єктивну необхідність глибокого системного теоретичного дослідження служби в органах місцевого самоврядування, її сутності, правової природи, взаємин із інститутом державної служби, що склалися як в рамках наявних нормативних установлень, так і в результаті практичної організації і діяльності їх співпраці в рамках територіальної громади.

Починаючи з 1990 року, коли у вітчизняній науці почалося формування сучасних поглядів на місцеве самоврядування, окремим аспектам проблеми служби в органах місцевого самоврядування приділяли увагу М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, О. І. Бедний, Я. В. Бережницький, В. І. Борденюк, І. П. Бутко, Ю. В. Делія, Б. В. Калиновський, В. М. Кампо, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, А. Р. Крусян, П. М. Любченко, С. В. Маліков, М. П. Орзіх, Б. А. Пережняк, В. Ф. Погорілко, М. О. Пухтинський, О. Ф. Фрицький, Л. В. Шинкарь та ін.

Водночас системне дослідження правових проблем служби в органах місцевого самоврядування в національній науці поки що відсутнє. Стан правового регулювання та практики організації служби в органах місцевого самоврядування зумовлюють необхідність здійснення цього дослідження в контексті наукового забезпечення реформ в Україні.

Сьогодні в Україні відбуваються динамічні соціально-економічні, політичні, культурні, національні, демографічні, інформаційні та інші процеси, які вирішальним чином позначаються на змінах у правовій сфері. Слідом за змінами в характері суспільних відносин модифікується й юридична форма, усі її складники. Одним із найбільш складних і найменш досліджених виступає такий елемент цієї форми, як правовий режим. На наш погляд, саме через визначення особливостей правового режиму служби в органах місцевого самоврядування, розкриття його складових, можна оптимальною мірою дослідити основні муніципально-правові характеристики даного інституту.

Сучасні умови формування місцевого самоврядування та його інститутів в Україні (у т. ч. й служби в органах місцевого самоврядування) об'єктивно вимагають оновлених правових режимів, зв'язаних з реформуванням публічно-правових інститутів, з появою незвичних для національної правової системи суб'єктів і об'єктів права, переорієнтацією на досконаліші методи правового регламентування, зміною пріоритетів у системі юридичних засобів і цінностей. Зміна, корегування або заміна тих чи інших режимів пов'язані із процесами демократизації суспільного життя, удосконаленням системи публічного управління, посиленням механізмів захисту прав громадян, необхідністю приведення законодавства відповідно до потреб міжнародних стандартів.

В останній час правовий режим виступає однією з найбільш вживаних категорій юридичної науки¹. Вона широко використовується у законодавчих актах України та набуває через це нормативного значення. Науковий розробки, з'ясування особливостей юридичного регулювання певної ділянки діяльності, особливо якщо умов якої ця діяльність має чітко визначений об'єкт, здійснюються у контексті вивчення правового режиму даного об'єкта чи виду діяльності.

За часів незалежності українська юридична наука поповнилася дослідженнями, які присвячені вивченню правових режимів тих чи інших об'єктів, суб'єктів права або окремих видів суспільних відносин, що виступають предметом регулювання відповідних галузей чи інститутів права. Втім, слід констатувати, що проблема правового режиму служби в органах місцевого самоврядування належного висвітлення у вітчизняній муніципально-правовій науці не набула.

Традиційно під правовим режимом розуміють засновану на загальних засадах регулювання сукупність взаємопов'язаних між собою правових засобів, які забезпечують стійке нормативне впорядкування певної сфери суспільних відносин, виражають ступінь жорсткості юридичного регулювання, сприятливості чи несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів права, припустимий рівень їх активності².

Ключовим для розгляду структури правового режиму є поняття правових засобів. У широкому розумінні останні об'єднують у собі всі структурні елементи механізму правового регулювання: дозволи, рекомендації, норми, договори, правосуб'єктність, суб'єктивні права, юридичні обов'язки, правові заохочення та обмеження, юридичну відповідальність тощо. Структура правового режиму розглядається й у широкому соціальному контексті як така, що складається з таких елементів: об'єкта-носія режиму, середовища, змісту. Обґрунтовується, що до структури правового режиму відносяться лише однорідні правові засоби, які складають його «юридичну формулу» – способи, методи й типи правового регулювання.

Правовий режим служби в органах місцевого самоврядування відноситься до числа публічно-правових режимів. Публічно-правовий режим застосовується до відносин пов'язаних з діяльністю держави й місцевого самоврядування: а) які виникають між суб'єктами владних повноважень – органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовцями, іншими суб'єктами при здійсненні ними владних функцій; б) які виникають між суб'єктом владних повноважень та іншими суб'єктами права; в) які виникають між іншими суб'єктами права, коли вони прямо стосуються діяльності держави й місцевого самоврядування.

Характерними ознаками публічно-правового режиму, доводить І. О. Соколова, є наступне: а) суб'єкт прийняття обов'язкових рішень не зв'язаний згодою зі стороною, якій вони адресовані; б) сувора зв'язаність суб'єктів діяльності публічного права законами; в) для правового регулювання в публічній сфері характерним є використання зобов'язування; г) імперативний метод регулювання, який є характерним складником публічно-правового правового режиму, нерідко виражається в забороні вчинення певних дій; д) у структурі публічно-правового режиму забезпечується сполучення переконання й примусу за умов превалюючої значимості останнього³.

Так, ключовим суб'єктом муніципальних службових відносин є посадова особа місцевого самоврядування, статусні характеристики якої, на наш погляд, є визначальними для визначення особливостей правового режиму служби в органах місцевого самоврядування.

Основні засади діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування закріплені в ст. 19 Конституції України, згідно з якими вони зобов'язані діяти лише на підставі, в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. У контексті аналізу актуальних проблем теорії та практики служби в органах місцевого самоврядування, значної уваги вимагає дослідження правового статусу посадових осіб органів місцевого самоврядування. Спеціально-юридична природа їх статусу зумовлена завданнями і функціями цих органів та характером муніципальних владно-службових повноважень, якими наділені ці посадові особи.

Незважаючи на наявність доволі значної кількості праць, присвячених загальним проблемам статусу посадових осіб в цілому⁴, рівень науково-теоретичного осмислення правового статусу посадової особи місцевого самоврядування є недостатнім. Сьогодні у юридичній літературі не існує комплексного дослідження відповідних проблем, що, у свою чергу, є причиною існування прогалів у правовому регулюванні багатьох муніципальних службово-правових відносин, та публічних службових відносин в цілому. Так, залишається невизначеним категоріальний зміст поняття «службової особи», закріпленого в Конституції України. Чинне законодавство вживає терміни «посадова особа» і «службова особа», проте не проводить їх чіткого розмежування, що створює проблеми у правозастосовчій практиці.

Позитивним моментом у правотворчому процесі щодо врегулювання муніципальних службових відносин стало прийняття у 2001 р. Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Але ще лишилося ряд питань, які не знайшли належного правового вирішення. Реалізація положень Конституції України вимагає нових підходів регулювання муніципальних публічно-службових відносин, а отже – відповідного законодавчого закріплення.

Актуальність дослідження відповідної проблематики пояснюється тим, що визначення змісту правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування є необхідним етапом організації служби в органах місцевого самоврядування. Неможливо ефективно організувати службу, уникаючи її «людського виміру». Здійснення служби (фактична реалізація обов'язків та прав, закріплених в юридичних конструкціях посад) покладається на конкретних осіб з певними особистими даними. Принципи, завдання та функції служби в органах місцевого самоврядування потребують не тільки забезпечення виникнення муніципальних службових правовідносин цих осіб, але й їхньої успішної динаміки. Саме на це і спрямоване визначення правового статусу службовців органів місцевого самоврядування.

Насамперед варто визначитися із категорією «посада в органах місцевого самоврядування». Так, як справедливо зазначає Н. В. Янюк, посада є організаційно-функціональним елементом служби, за посередництвом якої можна виявити роль посадової особи в управлінському процесі⁵. Виходячи з цього загального

визначення, варто підтримати позицію О. І. Бедного, який вказує, що посада в органах місцевого самоврядування – це заснована у встановленому порядку органом або посадовою особою місцевого самоврядування первісна структурна одиниця органу місцевого самоврядування, яка містить зміст та обсяг завдань, функцій та повноважень особи, яка її займає, та утримується за рахунок коштів місцевого бюджету⁶.

На думку Н. В. Янюк, основною ознакою посадової особи є наявність адміністративної лінійної влади, що уповноважує її на вчинення організаційно-розпорядчих функцій і службових юридичних дій. Водночас службова особа наділена функціональною владою, яка спрямована на виконання спеціальних повноважень, наданих їй у встановленому законом порядку, стосовно осіб, що не перебувають у службовій підлеглості, і у випадках, передбачених законодавством – вправі застосовувати заходи адміністративного примусу. Разом з тим, Н. В. Янюк обґрунтовує необхідність подолання галузевого підходу у визначенні «посадової особи» та можливість і доцільність уніфікації даного поняття з його подальшим закріпленням у відповідних правових нормах. Для підтвердження цієї позиції, вона наводить наступні аргументи: 1) посадова особа виступає обов'язковим суб'єктом управління будь-якої організаційної структури; 2) з метою керівництва, координації та контролю за діяльністю відповідної організаційної структури посадова особа наділяється владними повноваженнями, які здійснюються шляхом виконання організаційно-розпорядчих функцій; 3) особливе коло службових повноважень зумовлює підвищений ступінь юридичної відповідальності посадових осіб; 4) оплата діяльності посадових осіб здійснюється за рахунок коштів роботодавця, інтереси та завдання якого виконує посадова особа⁷.

Отже, не викликає сумнівів, що розв'язання цієї проблеми сприятиме виявленню особливості правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування та його належної правової регламентації.

Щодо змісту та структури правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування, то це питання є дискусійним. Як вказує О. І. Бедний, розрізняються елементи правового статусу службовця, закріплені в статусі відповідної посади (посадові права та обов'язки, кваліфікаційні вимоги, посадовий оклад), та елементи правового статусу службовця, не закріплені в статусі відповідної посади (загальні права та обов'язки, обмеження і заборони, відповідальність). Серед елементів другої групи виділяються ті, що поширюються на всіх службовців, та ті, що поширюються на їх певне коло⁸.

На наш погляд, у першу чергу, доцільно говорити про муніципальну службову правосуб'єктність, яка є його основою. Муніципальна службова правосуб'єктність є поєднанням службової правоздатності і службової дієздатності посадових осіб місцевого самоврядування. Вони виникають одночасно із прийняттям адміністративного акта, який фіксує момент виникнення муніципальних публічно-службових правовідносин і визначає комплекс владно-управлінських функцій, виконання яких покладається на відповідну особу.

Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування, з одного боку, знаходить прояв у правах та посадових обов'язках посадової особи, а з іншого – становить основу для виконання службових завдань та функцій. Посадові обов'язки визначають обсяг службових прав, які створюють умови для їх виконання. Тому, з метою удосконалення механізму реалізації посадовими особами місцевого самоврядування службових завдань у процесі правової регламентації, слід проводити чітке розмежування посадових обов'язків і прав, що дозволить виявити межі правомірної службової поведінки.

Важливим елементом правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування є правові обмеження та заборони, пов'язані із службою в органах місцевого самоврядування в Україні. Аналіз проблем правового регулювання обмежень та заборон у діяльності посадових осіб дозволяє стверджувати, що обмеження і заборони законодавчо встановлюються на час проходження служби і спрямовані на забезпечення правомірного користування службовими правами. Обмеження і заборони становлять цілісну категорію – правові обмеження діяльності посадової особи⁹.

Характеризуючи правообмеження як елемент правового статусу посадової особи місцевого самоврядування, необхідно виділити такі основні ознаки: метою їх встановлення є забезпечення ефективного виконання службових завдань; змістом є утримання від реалізації окремих прав і свобод; правовою основою встановлення обмежень та заборон виступає лише законодавчий акт; термін їх дії відповідає тривалості виконання службових повноважень.

Важливим елементом структури правового режиму служби в органах місцевого самоврядування є спосіб заміщення посади в органі місцевого самоврядування. На нашу думку, наявність відносно широкого кола способів заміщення посад на службі в органах місцевого самоврядування: вибори; обрання; затвердження; призначення на невизначений строк на конкурсній основі; призначення на невизначений строк без конкурсу; призначення на визначений строк є важливою ідентифікаційною ознакою служби в органах місцевого самоврядування.

Значну роль в успішній реалізації завдань служби також відіграє встановлення умов реалізації цих службових відносин – правил проходження служби в органах місцевого самоврядування. Комплекс питань, які є складовими (стадіями) проходження служби в органах місцевого самоврядування, включає: вступ на службу; випробування службовців; присвоєння рангів; стажування, перепідготовку та підвищення кваліфікації службовців; створення та функціонування кадрового резерву служби; атестацію службовців; припинення служби.

Проходження служби в органах місцевого самоврядування – важлива складова правового режиму даного виду публічної служби, яка характеризує її динамічні, процесуальні аспекти. Проходження служби в органах місцевого самоврядування, як і система служби в органах місцевого самоврядування в цілому, має

соціально обумовленість, визначається глибинними властивостями місцевого самоврядування, його історичним розвитком, традиціями, особливостями муніципального устрою, відображає правові, економічні, політичні, духовні відносини і спосіб організації муніципального управління. Тому, процес проходження служби в органах місцевого самоврядування, як важлива частина соціального та муніципально-правового інституту служби в органах місцевого самоврядування, відтворюється, інститується та конститується в залежності від рівня його розвитку вдосконалюється, спираючись на принципи взаємодії держави, суспільства та територіальних громад, державної влади та місцевого самоврядування, дотримання прав і свобод людини і громадянина, які й визначають суть та телеологічну спрямованість діяльності служби в органах місцевого самоврядування у її сучасному розумінні. Разом з тим, удосконалення проходження служби в органах місцевого самоврядування не здійснюється само по собі, а залежить від волі та організованості людей і буде таким, яким вони його збудують.

Виконання завдань та функцій посадових осіб місцевого самоврядування має забезпечуватися системою відповідних правових гарантій, які є важливим елементом правового режиму служби в органах місцевого самоврядування. Зміст правових гарантій діяльності посадової особи визначають такі фактори: вид служби, вид службової діяльності, посада. Враховуючи особливу роль при здійсненні організаційно-розпорядчих функцій у конституційно-правовому статусі посадової особи знаходить свій прояв комплекс трьох видів гарантій: правових гарантій громадянина, службовця і спеціального суб'єкта управлінської діяльності.

Службово-правові гарантії є основою забезпечення належного виконання особою службових завдань. Вони поділяються на загально-службові і спеціально-службові гарантії. Посадова особа є носієм обох видів службово-правових гарантій, що є умовою ефективного виконання службових повноважень і спрямовано на попередження зловживань наданою владою, а також на обмеження негативних впливів на діяльність посадових осіб зі сторони інших учасників суспільних відносин. За своєю сутністю вони виступають одним із засобів забезпечення дисципліни і законності здійснення управлінських функцій.

Правові гарантії становлять цілісну систему нормативно визначених заходів по забезпеченню виконання посадовою особою публічно-владних повноважень.

У науковій літературі, як правило, виділяються такі групи правових гарантій: організаційно-правові гарантії; матеріальні гарантії; гарантії соціально-побутового забезпечення; гарантії пенсійного забезпечення; гарантії спеціального державного захисту; гарантії судового захисту.

Акумулюючи вищезазначені позиції, можна зробити певні узагальнення, виходячи з чого правовий режим служби в органах місцевого самоврядування та посадових осіб місцевого самоврядування обумовлений тим, що:

- 1) служба – це діяльність насамперед муніципального владно-управлінського характеру, а службовець – це, перш за все, управлінський працівник, носій муніципально-владних повноважень;
- 2) служба – це галузь суспільного розподілу праці, а службовець – фахівець з муніципального управління;
- 3) служба – це різновид інтелектуальної праці, а службовець – інтелектуал, носій знань у галузі муніципального права та місцевого самоврядування;
- 4) служба – це обслуговування інтересів територіальних громад, а службовець – особа, що здійснює обслуговуючу діяльність у сфері місцевого самоврядування;
- 5) служба – це діяльність, змістом якої є вплив на людей, а службовець – особа, що працює з людьми – жителями – членами відповідних територіальних громад;
- 6) служба – це діяльність, предметом якої є інформація, а службовець – особа, що безпосередньо працює з інформацією;
- 7) служба – це різновид професійної діяльності, а службовець – професійний працівник;
- 8) служба – це здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування, а службовець – працівник, що здійснює такі функції (функціонер);
- 9) служба – це функціонування спеціально створеного інституту – органів місцевого самоврядування, а службовець – особа, що займає посаду в органі місцевого самоврядування;
- 10) служба – це практична реалізація компетенції органів місцевого самоврядування, а службовець – особа, що безпосередньо здійснює повноваження, передбачені посадою;
- 11) служба – це діяльність, врегульована законодавством, а службовець – особа, наділена спеціальним правовим статусом посадової особи місцевого самоврядування;
- 12) служба – це діяльність, що оплачується з коштів місцевого бюджету, а службовець – особа, яка одержує грошову винагороду з коштів місцевого бюджету.

¹ *Петришин О. В.* Правовий режим державної служби: питання загальної теорії : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових вчень» / О. В. Петришин. – Харків, 1998. – 36 с.; *Соколова І. О.* Правовий режим: поняття, особливості, різновиди : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / І. О. Соколова. – Харків, 2011. – 20 с.

² *Соколова І. О.* Правовий режим: поняття, особливості, різновиди : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / І. О. Соколова. – Харків, 2011. – С. 7.

³ Там само. – С. 11.

⁴ Данильєва І. Правове регулювання інституту державної служби: проблеми визначення правового статусу державних службовців / І. Данильєва // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2002. – № 1. – С. 87–93; Копейчиков В. В. Деякі загальні питання правового статусу посадової особи / В. В. Копейчиков, П. І. Павленко // Вісник Академії правових наук. – Харків : Право, 2000. – Вип. № 2 (21). – С. 53–61; Ткач Г. Й. Правові гарантії діяльності посадових осіб / Г. Й. Ткач ; Н. В. Янюк // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. – 2000. – № 3. – С. 231–237; Янюк Н. В. Посадова особа як суб'єкт адміністративного права / Н. В. Янюк // Вісник Львівського національного університету. – Серія юрид. – 2000. – № 35. – С. 225–230.

⁵ Янюк Н. В. Адміністративно-правовий статус посадової особи : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління ; адміністративне право і процес ; фінансове право» / Н. В. Янюк. – К., 2003. – С. 7.

⁶ Бедний О. І. Вказана праця. – С. 9.

⁷ Янюк Н. В. Вказана праця. – С. 8–9.

⁸ Бедний О. І. Вказана праця. – С. 10.

⁹ Янюк Н. В. Вказана праця. – С. 11.

Резюме

У статті розглядаються концептуальні проблеми служби в органах місцевого самоврядування. Сформульовані авторські пропозиції щодо вдосконалення організації служби в органах місцевого самоврядування та напрямів її конституційно-правового забезпечення.

Ключові слова: публічна служба; служба в органах місцевого самоврядування; службовці та посадові особи органів місцевого самоврядування; організація служби в органах місцевого самоврядування.

Резюме

В статье рассматриваются концептуальные проблемы службы в органах местного самоуправления. Сформулированы авторские предложения по усовершенствованию организации службы в органах местного самоуправления и направлений её конституционно-правового обеспечения.

Ключевые слова: публичная служба; служба в органах местного самоуправления; служащие и должностные лица органов местного самоуправления; организация службы в органах местного самоуправления.

Summary

The article discusses the conceptual problems of public policy in the service in local self-government. The author proposes certain measures for improvement of organization of service in local self-government bodies and means of appropriate provisions in constitution law.

Key words: public service; service in local self-government bodies; public servants and officials in local self-government bodies; organization of service in local self-government bodies.

Отримано 7.06.2012

Т. С. ПОДОРОЖНА

Тетяна Станіславівна Подорожна, кандидат юридичних наук, доцент, доцент Подільського державного аграрно-технічного університету

МІСЦЕ І РОЛЬ ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВОГО МЕТОДУ В МЕТОДОЛОГІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Звертаючись до історії творення Конституції України та порівнюючи її з основними законами інших країн, вчені-конституціоналісти таким чином зуміли дати відповідь на велику кількість незрозумілих до того часу питань. Так, власне, і виник порівняльний метод, котрий вперше перетворив конституційне право на справжню науку. Справді, здійснення ефективних і правових реформ неможливе на основі лише національного досвіду чи простого ознайомлення із законодавством окремих країн, а вимагає систематизованого наукового знання про загальносвітові та регіональні тенденції правового розвитку, яке акумулюється насамперед порівняльним правознавством¹. З цього приводу ще великий французький компаративіст Рене Давид писав, що причинами міжнародної напруженості часто є незнання і нерозуміння чужого досвіду, в тому числі правового, ізоляціонізм і відчуття вищості².

Таким чином, порівняльний метод відкрив нові можливості перед наукою конституційного права.