

---

*О. В. Сергієнко*, здобувачка кафедри державного будівництва та місцевого самоврядування Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

## **Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект**

---

У сучасних умовах законодавчого закріплення провідної ролі місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення щодо забезпечення на належному рівні стабільної життєдіяльності територіальних громад вимоги суспільства до ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та особливо їх посадових осіб постійно зростають, що є закономірним. Саме тому гостро постає проблема раціональної організації системи місцевого самоврядування, створення для суб'єктів муніципально-правових відносин необхідних і достатніх умов для виконання покладених на них суспільством і державою функцій та завдань. Вирішення цієї нагальної проблеми неможливе без ґрунтовного теоретико-правового аналізу правового статусу посадових осіб, що проходять службу в органах місцевого самоврядування та здійснюють представницькі, організаційно-розпорядчі, консультативно-дорадчі та інші функції, спрямовані на реалізацію компетенції відповідних органів, а для окремих категорій посадових осіб (зокрема, сільських, селищних, міських голів) — також і на реалізацію власної, законодавчо

закріпленої компетенції. При цьому порушена проблема має не тільки важливе наукове, але й непересічне практичне значення, оскільки саме категорія правового статусу відіграє ключову роль у визначенні параметричних характеристик практичної діяльності посадових осіб у вирішенні місцевих питань.

Аналіз останніх наукових досліджень та публікацій свідчить про те, що найбільшу увагу автори приділяють вивченню окремих елементів правового статусу виборних посадових осіб, а саме їх повноважень, відповідальності, відносинам з відповідною радою та її виконавчими органами тощо. Вагомий внесок у дослідження цих питань зробили О. Ф. Фрицький, Б. А. Пережняк, М. О. Баймуратов, М. І. Корнієнко, В. А. Григор'єв, К. Є. Солянник, П. М. Любченко, О. І. Бедний, І. П. Бутко, В. М. Кампо, А. А. Коваленко, В. Ф. Погорілко, С. М. Стременовський та деякі інші вчені.

Проте необхідно зазначити, що повне та реальне уявлення про місце посадових осіб в управлінській системі територіальної громади та у процесі здійснення місцевого самоврядування неможливо одержати без розгляду їх правового статусу в сукупності всіх його елементів та щодо всіх категорій посадових осіб, при цьому тут і далі посадовими особами місцевого самоврядування будуть вважатися відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»<sup>1</sup> особи, які працюють в органах місцевого самоврядування, мають відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримують заробітну плату за рахунок місцевого бюджету, тобто буде використано легальне визначення, незважаючи на його істотні недоліки.

Метою статті є теоретико-правове дослідження правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування як теоретичної абстракції, універсальної та збірної щодо всіх посадових осіб категорії, аналіз деяких аспектів співвідношення конституційно-правового статусу громадянина та статусу

<sup>1</sup> Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України // Відом. Верхов. Ради України. — 2001. — № 33. — Ст. 175.

посадової особи, виділення окремих елементів правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування, для чого використані методи синтезу, формально-логічного, системно-структурного та структурно-функціонального аналізу, порівняльно-правовий метод та метод узагальнення.

Правовий статус — комплексна політико-правова категорія, що відображає характер взаємовідносин особистості і суспільства, громадянина і держави, індивіда і колективу. І теоретично, і практично важливо, щоб людина правильно розуміла своє правове становище, свої права і обов'язки, місце в тій чи іншій державній чи суспільній структурі, у трудовому колективі. Державно-правова практика України, як і інших країн СНД, свідчить про наділення деяких посадових осіб не передбаченими законом повноваженнями, довільне розширення їх функцій, що веде до порушення офіційного статусу особи, є причиною антиправової поведінки. Тому чітке нормативно-правове закріплення правового становища посадових та інших осіб, громадян, іноземців, осіб без громадянства, біженців має суттєве значення для забезпечення законності та правопорядку, прав і свобод людини. На це націлена нормативно-правова система кожної держави, в тому числі і України<sup>1</sup>.

У найкоротшому вигляді правовий статус визначається в науці як юридично закріплене становище особи в суспільстві. В основі правового статусу лежить фактичний соціальний статус, тобто реальне становище людини в даній системі суспільних відносин. Право лише закріплює це становище, вводить його в законодавчі рамки. Соціальний та правовий статуси співвідносяться як зміст і форма. Юридичне оформлення фактичного становища індивіда здійснюється різними шляхами і способами, за допомогою ряду специфічних засобів. Воно починається вже із визнання людини суб'єктом чинного в суспільстві права та наділення його при цьому особливою якістю — праводієздатністю, після чого вона може вступати у відповідні правовідносини, нести відповідальність

<sup>1</sup> Тодика, Ю. М. Конституційно-правовий статус людини і громадянина в Україні / Ю. М. Тодика, О. Ю. Тодика. — К. : Ін Юре, 2004. — С. 185–186.

за свої вчинки. Як види правового статусу розрізняють: а) загальний, або конституційний, статус громадянина; б) спеціальний, або родовий, статус певних категорій громадян; в) індивідуальний статус; г) статус фізичних та юридичних осіб; д) статус іноземців, осіб без громадянства або з подвійним громадянством, біженців; е) статус громадян, що перебувають за кордоном; є) галузеві статуси: цивільно-правовий, адміністративно-правовий тощо; ж) професійні та посадові статуси (статус депутата, міністра, судді, прокурора); з) статус осіб, що працюють в різних екстремальних умовах або в особливих регіонах країни. Набір правових статусів великий, але в теоретичному плані найбільш суттєве значення мають перші три види<sup>1</sup>.

Викладені загальнотеоретичні засади дають можливість класифікувати правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування як спеціальний (або родовий) статус громадян України, міжгалузевий та посадовий за своєю природою, який співвідноситься із конституційно-правовим статусом громадянина як особливе щодо загального. Якщо для наявності у певної особи загального статусу громадянина необхідною є лише наявність між особою та державою політико-правового зв'язку громадянства, то для набуття правового статусу посадової особи місцевого самоврядування необхідною є наявність складного (комплексного) юридичного факту, тобто одразу декількох умов, при цьому юридичний склад цих умов є різним для різних категорій посадових осіб. Крім того, набуття правового статусу посадової особи місцевого самоврядування означає прийняття (вступ) громадянина України на службу в органи місцевого самоврядування, яка для цих посадових осіб виступає як найбільш загальна організаційно-правова форма їх діяльності та реалізації свого посадового статусу, а також наявність у такого громадянина додаткових прав і обов'язків, обмежень, пільг, можливість застосування до нього додаткових заходів відповідальності тощо.

<sup>1</sup> Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М. : Юрист, 1997. – С. 231, 235–236.

Розгляд правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування як базової категорії для системи цих посадових осіб відкриває можливості для його подальшого аналізу та твердження про те, що за окремими його елементами в межах статусу можна простежити значну диференціацію та виділити правовий статус певних категорій посадових осіб (наприклад, голів районних рад) та індивідуальний правовий статус посадової особи місцевого самоврядування, який є найбільш динамічним і відображає сукупність персоніфікованих ознак (елементів статусу), що належать конкретно визначеній посадовій особі. Це дає змогу здійснювати порівняння статусів окремих посадових осіб та їх удосконалення, що набуває особливого значення у зв'язку із закріпленим принципом організаційної самостійності місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених чинним законодавством.

Значний науковий інтерес викликають юридичні конструкції статусів виборних посадових осіб, які фактично складаються із сукупності декількох статусів, що є специфічним для самоврядних структур і невласним для посадових осіб державних органів. Так, статус голови постійної комісії з питань бюджету, який працює в обласній, Київській та Севастопольській міській раді на постійній основі, включає до свого складу статус депутата цієї ради, загальний статус посадової особи місцевого самоврядування та статус власне голови постійної комісії, що повинно забезпечити поєднання представницької та професійної діяльності з метою здійснення радою ефективної бюджетної політики. У зв'язку з цим необхідно зазначити, що конструкція та зміст правового статусу посадових осіб зумовлюються завданням забезпечення діяльності відповідного органу по здійсненню місцевого самоврядування, тому вони не повинні бути довільними, особливо при вирішенні цих питань на локальному рівні при визначенні чисельності та структури органу, а також індивідуального статусу посадової особи.

Дослідження структури правового статусу буде неповним без окреслення його елементів, які перебувають між собою у

відносинах необхідного взаємозв'язку. У науковій літературі немає єдності поглядів щодо структури правового статусу особистості: можна простежити вузький та більш широкий підходи до її визначення. Так, В. В. Лазарев<sup>1</sup> виділяє в його структурі: а) загальні для всіх фізичних осіб права, свободи та обов'язки; б) правоздатність та дієздатність; в) громадянство.

М. І. Матузов висловлює думку, що до структури цього поняття входять такі елементи: а) правові норми, що встановлюють даний статус; б) правосуб'єктність; в) основні права та обов'язки; г) законні інтереси; д) громадянство; е) юридична відповідальність; є) правові принципи; ж) правовідносини загального (статусного) типу<sup>2</sup>. Ю. М. Тодика доповнює цей перелік гарантіями прав і свобод<sup>3</sup>, з чим не можна не погодитись.

Таким чином, враховуючи специфіку публічно-владного механізму місцевого самоврядування, офіційний, службовий та професійний характер статусу посадових осіб місцевого самоврядування, в його структурі можна виділити такі елементи: а) юридичні норми, що його встановлюють; б) правові принципи цього статусу; в) підстави, порядок набуття та припинення статусу; г) правосуб'єктність; д) компетенція; е) обмеження, пов'язані з даним статусом; є) внутрішньоорганізаційні відносини посадових осіб у межах органу місцевого самоврядування та зовнішні відносини, що мають публічний характер; ж) відповідальність; з) гарантії, встановлені законодавством для цих посадових осіб.

Системно-структурний підхід до дослідження правового статусу вимагає не тільки виділення його складових частин, а й визначення ролі кожної з них для сутності досліджуваного явища. Щодо цього питання єдності поглядів серед науковців не спостерігається. М. І. Корнієнко вважає, що основними

<sup>1</sup> Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – М. : Юрист, 1994. – С. 152–153.

<sup>2</sup> Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М. : Юрист, 1997. – С. 237.

<sup>3</sup> Тодика, Ю. М. Конституційно-правовий статус людини і громадянина в Україні / Ю. М. Тодика, О. Ю. Тодика. – К. : Ін Юре, 2004. – С. 153.

елементами правового статусу будь-якого органу чи посадової особи є, передусім, його функції та компетенція, причому перший елемент — функції — завжди визначальний, а другий — компетенція — залежний, хоча справляє великий вплив на перший<sup>1</sup>. К. Є. Соляник підкреслює важливість юридичної відповідальності як найактуальнішого елементу правового статусу місцевих посадовців сьогодення, завдяки якому встановлюється механізм позитивної соціальної відповідальності, результатом якої є підвищення рівня загальної культури службовця, а також створення високоморального корпусу публічних діячів територіальної громади<sup>2</sup>.

Але, на нашу думку, абсолютизація одних елементів статусу, особливо якщо йдеться про посадовий статус, та присвоєння їм властивостей головних, основоположних, визначальних спричиняє нівелювання інших елементів, зведення їх у ранг менш важливих, другорядних, похідних, що може призводити до негативних тенденцій у публічно-владній та інших, пов'язаних із нею, сферах діяльності посадових осіб. У зв'язку з цим, виходячи із універсальності категорії правового статусу, можна стверджувати, що кожен із його складників відіграє важливу, іманентну лише йому, функціональну роль у системі елементів, які повинні одержати суспільнонеобхідне змістовне наповнення та бути збалансованими. Тому від рівня досконалості та повноти юридичної фіксації елементів правового статусу значною мірою залежить чіткість та прозорість, ефективність та результативність діяльності посадових осіб, запобігання корупції, зловживанням владою, бюрократизму, свавіллю, використанню наданих повноважень у партійних чи корпоративних інтересах, іншим негативним явищам.

Відповідно до ч. 1 ст. 7 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» правовий статус посадових

<sup>1</sup> Корнієнко, М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові системи : навч. посіб. / М. І. Корнієнко. — К. : Алерта, 2005. — С. 115–116.

<sup>2</sup> Соляник, К. Є. Служба в органах місцевого самоврядування: проблеми правового регулювання / К. Є. Соляник // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2006. — Вип. 83 — С. 81.

осіб місцевого самоврядування визначається Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» та іншими законами. Тобто юридичні норми, що встановлюють даний статус як базовий, повинні міститися виключно в законах України, і в своїй сукупності ці норми становлять міжгалузевий інститут права. Тому саме перед законодавцем постає завдання забезпечення стабільності (хоча б відносної), єдності статусу, його соціально-правової захищеності та гарантування.

Провідну роль у регулюванні статусу посадових осіб місцевого самоврядування відіграють конституційно-правові норми, хоча питома вага норм інших галузей публічного права (особливо адміністративно-правових) теж значна. Зазначені норми мають установчий та імперативний характер і виступають як приписи, заборони, зобов'язання, веління тощо. Однією із основ конституційного ладу України є норма-принцип, відповідно до якої посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України, тобто їхня діяльність має здійснюватися в чітко визначених нормативно-правових межах. Детальної регламентації має набути компетенція посадових осіб — носіїв публічно-владних повноважень. Так, ч. 3 ст. 141 Конституції України<sup>1</sup> встановлює, що статус голів та їхні повноваження визначаються законом.

Щодо тих категорій посадових осіб, діяльність яких спрямована на забезпечення здійснення владних повноважень та має внутрішньо організаційний характер, то питання їх компетенції регулюються нормами локальної правотворчості, зокрема посадовими інструкціями, розподілами обов'язків, положеннями про структурні підрозділи, що затверджуються керівниками органів місцевого самоврядування. Система

---

<sup>1</sup> Конституція України // Відом. Верховн. Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.



посадових осіб визначається затвердженою структурою органу місцевого самоврядування, в якому вони проходять службу, і є ієрархічною, тобто в основі її побудови лежить принцип субординації. Тому незрозумілим є те, чому в ч. 2 ст. 7 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», де встановлюється перелік актів, якими керуються посадові особи у своїй діяльності, не зазначено, що вони повинні керуватися актами не тільки органів, але й посадових осіб, які очолюють відповідні органи. І хоча висновок про це можна зробити, аналізуючи повноваження відповідного голови, закріплені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», все ж таки більш правильним і доцільним здається в межах однієї норми закону перелічити всі акти, якими повинні керуватися посадові особи місцевого самоврядування у своїй діяльності.

Аналізуючи законодавче регулювання правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування можна виявити також інші його вади, серед яких недосконалість легальних визначень посадових осіб та служби в органах місцевого самоврядування, слабкий механізм контролю за додержанням права рівного доступу громадян України до такої служби, відсутність чітких кваліфікаційних вимог до освіти та професійної підготовки, що викликає неоднозначні тлумачення на практиці, невідповідність класифікації та встановлених категорій посад рівню важливості завдань, вирішення яких забезпечують посадові особи, що їх обіймають, значний обсяг антикорупційних обмежень, дієвість яких викликає сумніви, тощо. Вказані та деякі інші недоліки об'єктивно перешкоджають реалізації наявного кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування, а також залученню до служби в них кваліфікованого персоналу.

Проведене дослідження дає підстави для певних висновків. Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування виступає як акумулююча та універсальна правова категорія, яка закріплює їх юридичне становище, окреслює межі та способи діяльності, відображає функціональне призначення у муніципально-правовому механізмі. Виходячи з

цього, правове регулювання діяльності посадових осіб повинно здійснюватися через призму правового статусу як комплексної категорії, у зв'язку з чим змістовне наповнення його компонентів повинно бути збалансованим. Тому неприпустимі випадки наділення владними повноваженнями без достатньо чітких механізмів відповідальності, зокрема конституційно-правової відповідальності голів та інших посадових осіб — суб'єктів владної діяльності, як це певною мірою має місце на даний час.